ОЛГА ЗИРОЯ

СТАРЫЙ СВЕТ — НОВЫЕ ВРЕМЕНА

БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРОПЫ

ВЕСЬ МИР

Серия: Старый Свет — новые времена

БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРОПЫ

Научный руководитель серии
«Старый Свет — новые времена»
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:
акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель),
к.э.н. В.Б. Белов, д.полит.н. Ал.А. Громыко,
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ Ю.С. Дерябин,
акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. О.А. Зимарин,
д.и.н. М.В. Каргалова, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, д.э.н. В.П. Фёдоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.А. Языкова

Российская академия наук
Институт Европы

БЕЗОПАСНОСТЬ ЕВРОПЫ

Под редакцией В.В. Журкина

ВЕСЬ МИР

Москва 2011

УДК 327
ББК 63.3(4)-6
Б 40

Руководитель научного проекта:
академик РАН Н.П. Шмелёв

Редакционная коллегия серии Института Европы РАН:
акад. РАН Н.П. Шмелёв (председатель), к.э.н. В.Б. Белов,
д.полит.н. Ал.А. Громыко, Чрезвычайный и Полномочный посол РФ
Ю.С. Дерябин, акад. РАН В.В. Журкин, к.и.н. О.А. Зимарин,
д.и.н. М.В. Каргалова, чл.-корр. РАН М.Г. Носов,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, д.э.н. В.П. Фёдоров,
д.и.н. В.Я. Швейцер, д.и.н. А.А. Языкова

Редакционная коллегия монографии:
акад. РАН В.В. Журкин (ответственный редактор),
с.н.с. А.Ю. Бочевер, Чрезвычайный и Полномочный посол РФ
О.А. Гриневский, д.полит.н. Ал.А. Громыко,
к.э.н. Д.А. Данилов, член-корр. РАН М.Г. Носов

Ответственный редактор монографии
акад. В.В. Журкин

Авторский коллектив:
Чрезвычайный и Полномочный посол РФ О.А. Гриневский,
д.полит.н. Ал.А. Громыко, к.э.н. Д.А. Данилов,
д.и.н., акад. РАН В.В. Журкин, д.э.н., акад. РАН И.Д. Иванов,
к.полит.н. Н.Ю. Кавешников, к.и.н. П.Е. Кандель,
А.Ю. Мазур, к.э.н. А.А. Масленников, д.э.н. В.И. Назаренко,
к.полит.н. А.А. Пикаев, к.и.н. О.Ю. Потёмкина, к.э.н. С.А. Рогинко,
д.и.н. Ю.И. Рубинский, к.полит.н. П.А. Шариков

Издание осуществлено при финансовой поддержке
Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ)
Проект № 06-03-02121а

ISBN 978-5-7777-0509-9

© Издательство «Весь Мир», 2011

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение (*В. Журкин*) 7

Часть I. Формирование системы европейской безопасности (*Д. Данилов*) 11
Глава 1. От Вестфальского мира до наших дней 11
Глава 2. Монополярность и многосторонность 27
Глава 3. Момент истины 46

Часть II. Традиционный комплекс проблем: новые тенденции и давление инерции 71
Глава 4. Россия и Европа в режимах ядерного нераспространения (*А. Пикаев*) 71
Глава 5. Сокращение стратегических вооружений России и США (*А. Пикаев*) 106
Глава 6. К истории Договора о ПРО (*О. Гриневский*) 126
Глава 7. Проблема ПРО в XXI веке (*О. Гриневский*) 159
Глава 8. Региональные конфликты в Европе и их урегулирование: Южная Осетия, Абхазия, Косово, Приднестровье, Нагорный Карабах, Кипр (*П. Кандель*) 178
Глава 9. Военное измерение европейской интеграции (*Ю. Рубинский*) 213

Часть III. Россия и контроль над вооружениями в Европе (*А. Мазур*) 235
Глава 10. Эволюция ДОВСЕ 238
Глава 11. От приостановления действия ДОВСЕ к восстановлению жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе 283

Глава 12. Договор по открытому небу 304
Глава 13. Военно-политическое измерение ОБСЕ 326

Часть IV. Борьба против терроризма и экстремизма 369
Глава 14. Терроризм — проблема безопасности номер один (*О. Гриневский*) 370
Глава 15. Иммиграция, мультикультурализм и исламский экстремизм в Европе (*Ал. Громыко*) 402

Часть V. Современные вызовы экономической безопасности 429
Глава 16. Экономика России и Европы в период кризиса: сравнительный анализ (*А. Масленников*) 429
Глава 17. Взаимозависимость — это ещё и риск (*И. Иванов*) ... 477
Глава 18. Энергетические аспекты (*Н. Кавешников*) 493
Глава 19. Продовольственные проблемы (*В. Назаренко*) 532

Часть VI. Новые «мягкие» угрозы 549
Глава 20. Наркотрафик — растущая опасность (*О. Потёмкина*) 549
Глава 21. Информационный комплекс (*П. Шариков*) 581
Глава 22. От Киото-97 к Копенгагену-09 и дальше: «глобальное потепление» (*С. Рогинко*) 591
Глава 23. Борьба с нелегальной иммиграцией (*О. Потёмкина*) .. 616

Часть VII. Россия и основные международные организации на евро-атлантическом пространстве (*Д. Данилов, В. Журкин*) 651
Глава 24. СНГ 651
Глава 25. ОДКБ 661
Глава 26. НАТО 667
Глава 27. ЕС 675
Глава 28. ОБСЕ 694

Часть VIII. Проект общеевропейской безопасности: трудный путь становления (*Ал. Громыко*) 701
Глава 29. Международный контекст и новая инициатива России 701
Глава 30. Переговорный процесс 720

Заключение (*В. Журкин*) 741
Сведения об авторах 745

ВВЕДЕНИЕ

Многоплановый комплекс проблем безопасности Европы, место и роль России в системе европейской безопасности, структура этой системы, её генезис, изменения, происходящие в ней, её достижения, неудачи и перспективы — всё это было и будет одной из центральных тем современности. Отсюда следует и значимость коллективного исследования, проведенного в Институте Европы РАН на протяжении первого десятилетия XXI в. и завершившегося на данном этапе публикуемой монографией. В страноведческих работах серии, естественно, анализировались проблемы безопасности применительно к тому или иному государству Европы. Данное же исследование призвано комплексно рассмотреть совокупность важнейших проблем европейской безопасности.

По существу, развёрнутым введением в тему служит вся первая часть коллективного труда, посвящённая формированию системы европейской безопасности и общей оценке её современного состояния. В этом же кратком вступлении рассмотрены больше, если можно так выразиться, функциональные, нежели сущностные аспекты проанализированного авторами комплекса проблем европейской безопасности.

Несколько слов о структуре работы, избранной авторами исследования. Прежде чем перейти к рассмотрению чисто европейского, а также евро-атлантического круга проблем, они сочли полезным начать с обзора последствий для Европы сложного глобального противостояния — сотрудничества в сфере международной безопасности — взаимодействия между Соединёнными Штатами и СССР/Россией, а также комплекса проблем распространения и нераспространения ядерного оружия (как и других видов оружия массового уничтожения), значение

которого для безопасности Европы, да и всех других регионов планеты неизменно возрастает.

Огромное внимание уделено в книге сложнейшей и многообразной совокупности традиционных военных и военно-политических проблем безопасности: международным конфликтам, путям их разрешения и возможностям предотвращения; деятельности военных и военно-политических союзов, системе договоров и соглашений об ограничении вооружённых сил и вооружений и мер, направленных на ослабление, уменьшение и устранение военной опасности. При этом, естественно, особенно тщательно анализируется то новое, что появилось в каждой из этих сфер в первом десятилетии XXI в.

При исследовании многочисленных конкретных аспектов безопасности Европы авторы постоянно сталкивались с важнейшим вопросом о соотношении старого и нового, инерционных тенденций, протянувшихся из прошлого, далёкого и близкого, и новых явлений, факторов, идей, инициатив, зарождающихся сегодня, в XXI в.

Всё новое — и позитивное, и негативное — изучать необходимо в первую очередь, это аксиома науки о международных отношениях. А нового нынешний век принес в жизнь России, как и всего мира, предостаточно. Стоит вспомнить хотя бы о том, каким шоком стал для нашей страны глобальный экономический кризис, начавшийся в 2008 г. Ведь Россия чуть ли не целое столетие развивалась, отгородившись от мировой экономики и её кризисов, а став её частью, ощутила после перерыва в несколько поколений всю катастрофичность кризисных катаклизмов. Новое неизменно даёт о себе знать — больше конструктивно, чем разрушительно, во всех сферах общества и государства, тем более в столь динамичной сфере, которой является безопасность.

Но и инерцию старого, как негативного, так и позитивного, необходимо не менее тщательно отслеживать. Хотя бы для того, чтобы противодействовать разрушительным тенденциям, подавлять их, трансформировать в конструктивные, а также чтобы использовать в развитии систем безопасности положительный опыт прошлого.

Кстати, рассматривая сегодня те или иные стороны безопасности Европы, регулярно приходится возвращаться к прошлому, порой далёкому. И хотя данное исследование даже с большой долей условности трудно назвать историческим, оно обращается то к Вестфальскому миру 1648 г., то к Венскому конгрессу 1815 г., то к первой международной конференции по разоружению 1899 г., то к Версальскому мирному договору 1919 г., не говоря уже о последствиях Второй мировой войны, длительном послевоенном периоде второй половины XX в. с его холодной войной.

Возвращаясь к структуре коллективной монографии, стоит отметить, что в ней должное внимание уделено месту и роли России в тех системах европейской безопасности, в которых она участвует, а также её отношениям с главными евро-атлантическими организациями. За основу критерия их значимости взят российский проект Договора о европейской безопасности от 29 ноября 2009 г., в котором перечислены основные международные организации на евро-атлантическом пространстве.

При анализе европейской (и евро-атлантической, да и вообще глобальной) безопасности всё чаще встаёт вопрос о соотношении её военных и невоенных аспектов. Становится всё более очевидно, что роль последних постепенно растёт. Поэтому в монографии им уделено повышенное внимание.

Прежде всего, сделан упор на проблемы экономической безопасности. И это естественно в условиях глобального кризиса. Возникла необходимость попытаться, насколько это возможно, максимально реалистически оценить, как развиваются и трансформируются элементы безопасности Европы — в первую очередь, в её экономической ипостаси — не в той относительно спокойной обстановке, которая была в значительной мере характерна для начала нового века, а в условиях катаклизмов, неожиданных спадов и срывов с плохо предсказуемыми, а часто вообще непредвиденными последствиями.

Возможно, некоторые оценки, к которым пришли авторы, окажутся недостаточными или наоборот чересчур алармистскими. Но надо иметь в виду, что авторы ставили перед собой не столько всеохватывающую, сколько более или менее ограниченную цель: их оценки прежде всего привязаны к попытке понять, как возникшие новые явления и тенденции воздействуют на состояние и перспективы безопасности Европы и безопасности нашей страны как в целом, так и конкретно в европейской системе координат.

Надо помнить и о том, что экономическая и иная невоенная составляющая безопасности всегда была и будет — видимо, чем дальше, тем больше — одним из важнейших элементов национальной безопасности. А в кризисных условиях относительная роль именно этой части возрастает очень значительно, временами может стать даже доминирующей, причём часто с непредсказуемыми последствиями для всего комплекса проблем безопасности — и глобальной, и европейской, и нашей, российской.

Следует отметить, что экономическая безопасность — первостепенная, но не единственная составная часть совокупности проблем, именуемых в последние годы «мягкими» в отличие от «жёстких» воен-

ных и военно-политических. Спектр «мягких» угроз безопасности достаточно широк и продолжает увеличиваться за счёт новых социальных, гуманитарных, экологических и иных сходных проблем. Этим угрозам в монографии посвящён отдельный раздел, хотя их круг, конечно, шире, чем тот, что вошёл в его состав.

Вообще же безопасность Европы — тема необъятная. Авторы стремились исследовать все главные стороны этого невероятно многообразного феномена, по мере возможности уделяя внимание максимально широкому кругу различных граней этого многоликого явления. Разумеется, что-то менее важное могло быть и упущено. Это база для дальнейшей работы, а авторы внимательнейшим образом отнесутся ко всем критическим и иным замечаниям и предложениям, понимая, что исследование безопасности Европы — в принципе процесс бесконечный.

В работе посильно сформулированы не только концептуальные основы различных сторон европейской безопасности, но — где это возможно — сделаны конкретные выводы и практические предложения, которые выражают личную точку зрения авторов.

Как легко заметить при знакомстве с работой, авторы могут придерживаться разных политических взглядов, и это накладывает определённый отпечаток на те или иные главы исследования. Следует при этом учесть, что при формировании авторского коллектива доминировал один главный критерий — высокий профессионализм. Он и присущ каждому из авторов проведенного исследования.

Порой в отдельных разделах работы проявляется повышенное внимание к тем или иным конкретным странам либо регионам. И это вполне естественно, так как большинство авторов кроме того, что они европеисты, являются специалистами по отдельным странам. Вместе с тем этот интерес к отдельным странам в одном месте, к другим — в другом создаёт достаточно выпуклую картину процесса или явления в целом. Главное же в том, что все без исключения авторы исходят в своих оценках из интересов России в контексте безопасности Европы и планеты в целом.

Некоторые разделы монографии содержат прогноз возможного развития событий и процессов. Следует подчеркнуть, что он сформулирован максимально сдержанно и взвешенно и выражает личную позицию каждого из авторов.

Часть I. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 1. От Вестфальского мира до наших дней

История формирования и развития мировых цивилизаций неразделимо связана с историей войн и военных конфликтов, с межгосударственными и межнациональными столкновениями, с борьбой за мировое господство, которая в ряде случаев имела очевидную цивилизационную окраску, как во времена Крестовых походов. Стихийно складывающийся мировой порядок сопровождался становлением национальных государств и собственно системы международных отношений, с которой и связано само понятие международной безопасности.

Основы современной системы европейской и международной безопасности, заложенные Вестфальским мирным договором 1648 г., базировались на принципах абсолютного суверенитета национальных государств, признания ими друг друга и, следовательно, взаимного невмешательства во внутренние дела. Вместе с тем изначально обеспечение собственного суверенитета, национальных интересов и безопасности неизбежно приводило к столкновению этих интересов, противоборству государств, что не только не исключало, но, напротив, обусловливало использование военно-силовых инструментов международной политики.

В этих условиях в рамках вестфальской договорной системы отношений примерно триста суверенных образований стали формировать разнообразные коалиции, объединявшиеся вокруг общих целей политического и территориального переустройства существующего ми-

ропорядка. Восстановление и поддержание политических балансов, нарушенных в результате войн, вело к эрозии вестфальской системы, институциональным стержнем которой становились отношения стран (коалиций) — победителей и побежденных.

Окончание Наполеоновских войн ознаменовалось попытками нового геополитического переустройства Европы. Однако решения Венского конгресса 1815 г. не привели к устойчивому миру и были нарушены новыми противоречиями государств-победителей и последовавшими изменениями политического облика Европы (в частности, в результате бельгийской революции и преобразования Италии и Германии в единые государства). Разразившаяся Первая мировая война окончилась новым геополитическим переделом Европы, который был закреплен Версальским мирным договором, вступившим в силу 10 января 1920 г. (и рядом последующих договоров на его основе).

Версальский порядок, базируясь на вестфальской системе международных отношений, с одной стороны, закрепил тенденцию к их урегулированию в контексте отношений между победителями и побежденными. Но, с другой стороны, эрозия вестфальского мироустройства, слабость и неустойчивость существующей институциональной системы потребовали поиска новых путей укрепления европейской и международной стабильности на основе обеспечения действенных механизмов урегулирования отношений между суверенными государствами. Идеологической мотивацией этого стали утверждение демократических ценностей и основ развития западного (христианского) мира и обостренное осознание катастрофических событий и последствий Первой мировой войны. «Новые явления, созревшие или проявившиеся во время войны, ограничили свободу маневра победителей и впервые определили то, что ни одна европейская держава не могла больше самостоятельно решать проблемы, связанные с мирными договорами и с определением нового соотношения сил на континенте»[1].

Выдвинутые Великобританией ещё в 1915 г. предложения создать международную организацию для борьбы за мир были переведены в практическую плоскость, и в итоге была образована первая всемирная международная организация — Лига Наций (формально учреждённая 10 января 1920 г. Версальским договором), декларированной целью которой были сохранение мира и развитие международного сотрудничества. По замыслу идеологов образования Лиги Наций и, в первую

---

[1] *Нольфо Эннио Ди*. История международных отношений. 1918–1999. М.: Логос, 2003. Т. I. С. 33.

очередь, американского президента В. Вильсона, подобная институализация международной политики безопасности должна была обеспечить возможность мирного разрешения конфликтов и коллективное противодействие агрессорам, в том числе путём санкций вплоть до скоординированных военных ответов, и сломать порочную систему тайной дипломатии и великодержавной политики. Таким образом, создание Лиги Наций являлось и ответом на требование демократизации международной политики в послевоенный период, когда она не могла больше строиться лишь сверху, правящими элитами, вне учёта общественного мнения.

Возникновение коллективной системы международной безопасности на основе Лиги Наций и её основных органов (Ассамблеи, Совета, Секретариата) определило общее направление дальнейшего развития этой системы, как её достоинств, так и ограничений и внутренних противоречий. По существу, была институционально оформлена глобальная организация международной безопасности с глобальной ответственностью.

При этом речь идёт не только о всемирном составе участников[1], но и о том, что и по своему содержанию система безопасности перестала быть европейской, превращаясь в мировую с возрастающим значением внеевропейских субъектов и объектов политики. Это обстоятельство имеет и обратную сторону: собственно европейская система безопасности вышла за пределы географической зоны Европы и геополитически стала включать неевропейские элементы, прежде всего США. Соединенные Штаты оказали существенное влияние на формирование нового европейского порядка после Первой мировой войны и, в частности, на создание международной системы коллективной безопасности. Неучастие США (вследствие решения американского конгресса) в Лиге Наций в межвоенный период стало одним из факторов эрозии европейской системы безопасности.

Несмотря на то, что складывающаяся на основе Лиги Наций институциональная система международной безопасности формально конституировала равные права суверенных государств, на деле ни организационно, ни политически такое равенство в решении вопросов безопасности и развития обеспечено не было. Совет Лиги состоял из «основных держав-союзниц и объединившихся с ними государств», политически в организации доминировали Франция и Великобрита-

[1] Из 65 крупных государств, существовавших на планете в 1920 г., все, за исключением США и Саудовской Аравии (образованной в 1932 г.), в тот или иной период состояли членами Лиги.

ния, и это, как писал Г. Ландау в книге «Сумерки Европы» (Берлин, 1923), предопределяло характер «мирового правительства» как «мировую диктатуру Антанты».

Россия оказалась за пределами новой институциональной организации Европы. По мнению С. Бабурина, «была предпринята парадоксальная попытка построить систему европейской безопасности при самом активном участии находящихся за океаном США, но без участия самой крупной страны Европы, при почти полном и достаточно откровенном игнорировании её законных интересов»[1]. Однако неучастие СССР в Лиге Наций вплоть до 1934 г. было отнюдь не парадоксальным и, напротив, стало отражением не только сложившейся политической ситуации, но и характера версальской системы международной безопасности. Во-первых, Советская Республика не была признана европейскими державами и, более того, стала объектом агрессии со стороны их коалиции. Во-вторых, сама Россия, конечно, не могла согласиться с «мировой диктатурой Антанты» (в лице прежде всего Франции и Англии) и войти в созданные европейские институты на принципах сотрудничества. В-третьих, «законные интересы» послереволюционной России основывались на коммунистической идеологии и классовом подходе, что в корне противоречило идеологии основных стран — учредителей Лиги Наций. Поэтому, в-четвёртых, эти противоречия, привнесенные в рамки созданной институциональной системы безопасности, стали бы для неё взрывоопасным элементом, превратив в арену политической и идеологической борьбы. Следствием Октябрьской революции «оказалось формирование международного блока политических сил, отрицавших какие бы то ни было прежние формы суверенитета и открыто выступавших за слом всей ранее существовавшей политической конструкции»[2].

Участие СССР в Лиге Наций с 1934 г. вплоть до его исключения в декабре 1939 г. как виновника агрессии против Финляндии лишь подтверждает это: окрепший СССР использовал организацию в качестве международной трибуны сталинского режима и как одно из средств сдерживания актов агрессии и войны против Страны Советов. Кремль по-разному относился к идее укреплении системы коллективной безопасности. Вместе с тем стало очевидным, что неучастие в такой системе значимых игроков (будь то, например, США, Герма-

---

[1] *Бабурин С.* Мировой порядок как система обладания территориями // Наш современник. 2006. № 7. С. 207.

[2] *Иноземцев В.* К воссозданию вестфальской системы: хаос и порядок в международных отношениях // МЭиМО. 2005. № 8. С. 205.

ния или Россия) становится для неё разрушительным и не позволяет играть роль универсальной организации, необходимой для сохранения мира. «Сознательное исключение Советского Союза, а позднее его отсутствие в организации, расценивавшейся им вплоть до 1933–1934 гг. как выражение "капиталистической дипломатии", вносило неустойчивость в эту международно-правовую структуру»[1].

Механизмы коллективной безопасности окончательно утеряли своё значение с началом Второй мировой войны[2], но поиск модели послевоенного мироустройства осуществлялся именно в этом русле. Созданная в результате Организация Объединённых Наций как основа ялтинско-потсдамского порядка[3] хотя и не копировала Лигу Наций, тем не менее учитывала и позитивный, и негативный опыт коллективной организации безопасности. Наделение ООН и её Совета Безопасности в соответствии с Уставом самостоятельными полномочиями, механизмами и инструментами разрешения международных споров позволило обеспечить эффективность новых институтов. Предоставление права вето пяти державам — членам СБ — дало возможность добиться необходимого баланса между принципом юридического равенства субъектов международных отношений и задачей практической эффективности организации.

Особое значение это имело в период холодной войны, когда главной функцией ООН стало обеспечение стабильности биполярного мира. Основными принципами международных отношений, заложенными в Устав ООН, стали признание нерушимости границ, права наций на самоопределение, неприменение силы в международных отношениях, а также права государств на самооборону от агрессии, уважение прав человека и основных свобод личности. Введение и поддержание режима санкций в отношении стран — нарушителей международного порядка вплоть до международного военного вмешательства реализуются через механизм консенсусных решений постоянных членов СБ, в том числе путём проведения операций миротворческими силами ООН. Однако в условиях биполярной конфронтации и ООН не могла

---

[1] *Нольфо Эннио Ди*. Указ. соч. С. 36.

[2] Деятельность Лиги Наций к этому времени, по существу, прекратилась, хотя формально организация была ликвидирована лишь в апреле 1946 г. решением специально созванной Ассамблеи.

[3] Предложения по будущей международной организации по поддержанию мира и обеспечению безопасности народов, согласованные союзниками в 1944 г. (Думбартон-Окская конференция) и доработанные на Ялтинской конференции 4–11 февраля 1945 г., были положены в основу Устава Организации Объединённых Наций, принятого по итогам Сан-Францисской конференции 1945 г.

эффективно решать задачи укрепления мира и безопасности на основе сотрудничества, обеспечивая по существу баланс между двумя противостоящими мировыми державами — США и СССР. Послевоенная конфронтация привела к консолидации двух противостоящих лагерей — западного капиталистического и восточного социалистического и к образованию двух противостоящих военно-политических блоков — НАТО и Организации Варшавского Договора.

Отчасти именно дефицит функции сотрудничества привёл к попыткам найти новые институциональные механизмы международной и европейской безопасности, и в 1975 г. был подписан Хельсинкский акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). Институализация встреч представителей государств — участников СБСЕ позволила постепенно формировать «хельсинкский процесс», «ставший символом диалога и сотрудничества в годы холодной войны и во многом способствовавший регулированию перемен в отношениях между Востоком и Западом на рубеже 80–90-х годов в условиях окончания холодной войны»[1]. Политика «перестройки» в СССР и надежды на новую «эру демократии, мира и единства», по определению Парижской хартии для новой Европы (СБСЕ, 1990), открыли возможности для укрепления принципов и норм хельсинкского процесса и его институционального укрепления путём преобразования СБСЕ в самостоятельную организацию — ОБСЕ. Многими она рассматривалась как фундамент и прообраз общеевропейской системы безопасности, организованной на безблоковой основе.

Дилеммы постбиполярной Европы

На рубеже 1980–1990-х гг. в системе международной и европейской безопасности произошли фундаментальные перемены, связанные с окончанием биполярной конфронтации и холодной войны. Падение Берлинской стены и воссоединение Германии, «бархатные революции» в странах социалистического лагеря и его распад, роспуск ОВД открыли путь для встречного движения Востока и Запада — к строительству «новой Европы» на принципах взаимного уважения и сотрудничества. Государства — участники СБСЕ заявили: «С прекращением раскола Европы мы будем стремиться придать новое качество нашим отношениям в сфере безопасности при полном уважении сохраняющейся за каждым свободы выбора в этой области. Безопасность неде-

[1] *Загорский А.* Хельсинкский процесс. М.: Права человека, 2005. С. 6.

лима, и безопасность каждого государства-участника неразрывно связана с безопасностью всех остальных. Поэтому мы обязуемся сотрудничать в деле укрепления доверия и безопасности между нами и в содействии контролю над вооружениями и разоружению»[1].

Новая Россия взяла курс на демонтаж структур конфронтации с Западом и формирование системы общеевропейского сотрудничества и безопасности. Российское руководство исходило из того, что с распадом СССР, представлявшего главную идеологическую и военную угрозу западному миру («империи зла», по определению президента США Р. Рейгана), демократизацией бывшего социалистического лагеря отпала необходимость и в сохранении евроатлантических военно-политических структур, прежде всего НАТО. «Тогда многим на нашей заснеженной Родине казалось, что после затянувшейся холодной войны достаточно только дотронуться до западной цивилизации, подышать демократией, поклясться в верности её ценностям — и надоевшая скучной регламентацией советская жизнь изменится, освободятся какие-то внутренние, дремавшие годами резервы, пробудится историческая память и мир безоговорочно и доброжелательно поддержит нашу политику реформ и рыночные отношения... Однако ни декларируемое изменение общественно-политического строя в России, ни устранение идеологических разногласий между недавними оппонентами, ни личные симпатии между государственными деятелями не могли устранить существующих внешнеполитических противоречий между Москвой и Вашингтоном, затрагивающих сферу национальных интересов обоих государств»[2].

На Западе общественно-политическая дискуссия относительно роспуска Североатлантического союза в ответ на ликвидацию ОВД была крайне непродолжительной. Реалии постбиполярной Европы фактически предопределили выбор в пользу консолидации Западом собственных структур безопасности и сохранения НАТО в качестве их институциональной основы. Этот выбор объяснялся необходимостью обеспечения функций коллективной обороны и сдерживания в условиях дезинтеграции и нараставшей нестабильности на востоке Европы и на постсоветском пространстве. Слабая, политически неустойчивая Россия, обладавшая ядерным оружием, оставалась в западном представлении источником потенциальной военной угрозы. Для бывших

---

[1] Парижская хартия для новой Европы. Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Париж. 21 ноября 1990 г. (http://www.lawmix.ru/abro.php?id=10560).

[2] *Беловецкий Д.* Мистер «Да-с» // Литературная газета. 29 мая — 4 июня 2002 г.

европейских союзников СССР новая геополитическая ситуация, прежде всего, означала возможность исторического возвращения в демократическую Европу и, следовательно, ухода из политической орбиты России. Концепция расширения зоны стабильности вокруг и на основе западных институтов стала, таким образом, общей платформой для Запада и стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Избранная стратегия, кроме того, не рассматривалась как опасная с точки зрения отношений с Россией. Россия была крайне слаба, нуждалась в западной поддержке и не только не могла оказывать противодействие, но и не считала тогда это необходимым.

Практические задачи Запада в сфере европейской безопасности всё в большей степени расходились с российскими ориентирами. Сотрудничество между Западом и Россией в этих условиях утеряло сколько-нибудь серьёзный общеевропейский стержень. Настойчивые попытки реализовать иерархическую, по существу, модель построения общеевропейской системы безопасности под зонтиком ОБСЕ были нереалистичными и контрпродуктивными. Они шли вразрез с основными политическими тенденциями в Европе, не отвечали интересам и приоритетам подавляющего большинства российских партнёров, не позволяли сосредоточиться на решении реалистичных внешнеполитических задач.

При этом Москва предпочитала трактовать восточную политику Запада как ошибочную, что не позволяло оценивать её реальные мотивы и цели. В свою очередь, серьёзным просчётом Запада стала игра на российской политической слабости, что в значительной мере было отражением комплекса «победителя в холодной войне». Запад, очень быстро избавившись в отличие от России от эйфории горбачевских идей общеевропейского дома, выжав все соки из «демократических» уступок Ельцина и козыревского конформизма, всё чаще стал прибегать к кнуту вместо пряника. Сотрудничество с Россией в значительной мере лишалось мотивации взаимных интересов и становилось средством усиливающегося давления на нее, если не способом добиться капитуляции на западных условиях.

Москва, постепенно потеряв надежду, что Запад возьмется в конце концов за «работу над ошибками» и «исправится»[1], пойдя навстречу России, всё чаще стала видеть в Западе политического противника.

---

[1] Показательно, например, что Б. Ельцин (как свидетельствует А. Ротфельд, бывший министр иностранных дел Польши) после визита в Варшаву в августе 1993 г., когда он фактически согласился с перспективой членства Польши в НАТО, направил секретное письмо лидерам западных держав, в котором пытался отговорить их от идеи рас-

Нереалистичные оценки Москвой собственных интересов и возможностей, с одной стороны, и западной политики — с другой, обусловили реактивность российской политики безопасности, отсутствие внятной внешнеполитической стратегии. Для сложившейся в 1990-е гг. системы сотрудничества между Западом и Россией характерна существенная асимметрия, при которой у одной из сторон — России — отсутствовали адекватные рычаги обратного влияния.

Российская неудовлетворенность характером отношений с партнёрами в Европе в течение второй половины 1990-х гг. со времени, когда министром иностранных дел стал Е. Примаков, существенно возросла. Розовый период конформизма первой половины 90-х годов сменился усилением в российской внешней политике и общественном мнении мотивов противостояния Западу и поиска возможных альтернативных приоритетов.

Югославский рубеж европейской безопасности

Одним из основных вызовов постбиполярной Европы стало разрастание этнополитических конфликтов и кризисов, прежде всего, на Балканах и постсоветском пространстве. Изменившийся политический климат, провозглашенные бывшими противниками принципы сотрудничества и партнёрства в деле создания мирной Европы открыли новые возможности противодействия локальным европейским конфликтам. Действенность международных организаций (ООН и СБСЕ/ОБСЕ) в сфере антикризисного реагирования заметно возросла за счёт широкого политического консенсуса стран-участниц. «Только с окончанием холодной войны началось серьёзное продвижение в сферу миротворчества. Для этого были две причины: новое согласие внутри Совета Безопасности, которое сделало возможным увеличение активности; и новый политический ландшафт, в котором войны подошли к концу, утеряв поддержку супердержав, а государства начали распадаться в результате отсутствия того давления, которое долго удерживало их единство»[1]. НАТО стала осу-

---

ширения альянса на Восток (http://www.inosmi.ru/translation/229694.html). При этом, по свидетельству М. Горбачёва, канцлер ФРГ Г. Коль и госсекретарь США Д. Бейкер «и другие» заверили его, «что НАТО ни на сантиметр не продвинется на восток» (Российская газета. 2 апреля 2009 г.).

[1] *Annan Kofi A.* UN peacekeeping operations and cooperation with NATO // NATO Review. Oct. 1993. No 5. P. 4.

ществлять курс на поддержку миротворческой деятельности ООН и СБСЕ/ОБСЕ, включая предоставление своих ресурсов и опыта для миротворческих операций[1]. Показательно, что первоначально работа НАТО над выработкой концептуальных основ нового миротворчества была сконцентрирована во вновь созданных структурах сотрудничества между бывшими противниками, в частности, в Совете североатлантического сотрудничества и заменившем его Совете евро-атлантического партнёрства.

В ходе урегулирования конфликта в Боснии и Герцеговине была отработана принципиальная схема миротворчества на основе «разделения труда» между международными и региональными организациями: операция проводится под эгидой и под руководством ООН; НАТО в соответствии с собственными процедурами действует на основе решений ООН, делегирующей альянсу соответствующие полномочия; НАТО в своих действиях по выполнению резолюций ООН опирается на содействие со стороны других членов Объединённых Наций[2]. Такое содействие не изменяет правовую основу самой операции, но придаёт ей общеевропейский характер, повышая в этом смысле легитимность действий альянса. Особенно ценным завоеванием стало участие России в ИФОР–СФОР[3], руководимых НАТО, и этот опыт сотрудничества рассматривался, в свою очередь, как прообраз будущих совместных действий в области кризисного реагирования.

Начав 24 марта 1999 г. собственную военную операцию «Союзная сила» в Югославии[4], НАТО фактически отказалась следовать развивавшейся с начала десятилетия новой кооперативной модели миротворчества в Европе. Акция НАТО коренным образом изменила европейскую ситуацию, став серьёзным фактором эрозии европейской системы безопасности и её коллективных основ. Именно такая ин-

---

[1] Политическая основа этого была заложена в 1992 г. решениями июньского и декабрьского Советов НАТО.

[2] Роль НАТО в описанной схеме наметилась уже в начале 90-х годов. По словам М. Вернера, тогда генерального секретаря НАТО, «конечно, вопрос о действиях Альянса в одиночку не стоит. Как продемонстрировал кризис а Заливе, для успешного ответа на новые вызовы необходима широкая коалиция партнёров». *Worner M.* The Atlantic Alliance in the new era // NATO Review. Feb. 1991. No 1. P. 10.

[3] ИФОР — Силы по выполнению (Дейтонского) мирного соглашения. СФОР — заменившие их Силы по стабилизации.

[4] Решение было принято после провала переговоров в Рамбуйе, на которых сербская сторона отказалась выполнить требование вывести войска из своей автономии Косово и Метохия и согласиться на ввод туда сил НАТО. Операция закончилась после принятия СБ ООН 10 июня 1999 г. Резолюции 1244.

терпретация была дана, в частности, официальной Москвой[1]. Эту оценку разделяет не только российское общество, но и значительная часть западного общественного мнения. Применение НАТО военной силы и наступательного вооружения против суверенного государства — члена ООН многими интерпретируется как действия, идущие вразрез с важнейшими принципами и положениями международного права. Наиболее резкую позицию заняла Россия, квалифицировавшая акцию НАТО как вооруженную агрессию[2] и поддержанная в этом при обсуждении в СБ ООН Китаем. Нелегитимный характер действий НАТО признавали (хотя воздерживались от признания их агрессией) и в некоторых других европейских столицах[3].

Военная операция в Югославии означала, прежде всего, что и после окончания холодной войны существующая международно-правовая система не обеспечивает гарантий суверенным государствам против вмешательства извне, не санкционированного международным сообществом в соответствии с Уставом и процедурами ООН, а декларированные НАТО политические принципы уже не ограничивают альянс в применении военной силы. «Теперь большинство государств мира будут учитывать возможность такой агрессии»[4]. Тенденция демилитаризации международных отношений как следствие ликвидации биполярной конфронтации была сломана, и фактор силы вновь стал политически значимым уже в иных условиях формирования новой геополитической структуры в системе европейской безопасности.

Надежды на то, что югославское решение НАТО будет признано если не ошибочным, то «исключением из правил», что главным выводом станет укрепление международных гарантий, исключающих

---

[1] «Создан опасный прецедент возрождения политики силового диктата, поставлен под угрозу весь современный международный правопорядок» (президент Б. Ельцин, 24 марта). Военные удары НАТО по Югославии «создали огромную угрозу для стабильности и миропорядка, который сложился после Второй мировой и окончания холодной войны» (премьер-министр Е. Примаков, 25 марта). Агрессия НАТО в Югославии «растоптала международное право». «Подобный военный подход в решении югославского конфликта приведет к трагическим последствиям» (Председатель Совета Федерации Е. Строев, 25 марта) (Российская газета. 26 марта 1999 г.).

[2] В заявлении от 24 марта президента Б. Ельцина говорилось: «В России глубоко возмущены военной акцией НАТО против суверенной Югославии, которая является ничем иным как неприкрытой агрессией» (Российская газета. 26 марта 1999 г.).

[3] Премьер-министр Швеции Й. Перссон выразил сожаление, что НАТО прибегла к военной силе, не имея мандата ООН, а шведский министр иностранных А. Линд сказала, что не смогла найти в международном праве ничего, что говорило бы в пользу воздушных атак НАТО по целям в Сербии (Российская газета. 8 апреля 1999 г.).

[4] О войне против Югославии. Заявление Совета по внешней и оборонной политике // Независимая газета. 17 апреля 1999 г.

в дальнейшем подобные сценарии кризисного реагирования, были безосновательными. События на Балканах, как уже было в истории, использовались ведущими игроками на европейской арене, прежде всего США, как повод для достижения собственных политических целей, не имеющих ничего общего с судьбой югославских народов и выходящих далеко за рамки региональных интересов. США, фактически инициировавшие военную акцию НАТО против Югославии, решали задачи явно стратегического характера, связанные с закреплением и реализацией своей роли в качестве единственной мировой державы и глобального лидера. Комплекс этих задач, о чём свидетельствует политика Соединенных Штатов в последующее десятилетие, включал: эффективное использование силовых рычагов, проецирование военной силы без каких-либо ограничений; реконфигурацию трансатлантических отношений с учётом новой роли и стратегии США, закрепление их ведущей роли при увеличении европейского вклада; соответствующую трансформацию НАТО в качестве важного инструмента американской стратегии; сдерживание России, в политике которой к концу 1990-х гг. усилилось понимание необходимости внутренней консолидации и противодействия американскому экспансионизму.

Европейские союзники США, по свидетельству бывшего канцлера ФРГ Г. Шмидта, не склонны были считать, вслед за американской администрацией, югославскую кампанию «прецедентом для будущих актов интервенции в других зонах и не обязательно требующих резолюции Совета Безопасности». Однако с учётом коллективной ответственности за события в Югославии, продемонстрированной европейцами слабости и зависимости от США, заинтересованности в единстве НАТО, особенно в вопросе предстоящего расширения, необходимости обеспечить лояльность Вашингтона в отношении развития «Европы безопасности и обороны» Соединенным Штатам удалось добиться согласия европейских союзников на важные для США концептуальные изменения в сфере политики безопасности.

Поэтому среди основных прогнозируемых результатов военной акции в Югославии было закрепление изменений роли и места НАТО в системе европейской безопасности, позволяющих ей играть центральную роль. Бомбардировки Югославии стали не столько «грубейшей ошибкой американцев, американской дипломатии»[1], как их первоначально охарактеризовал Б. Ельцин, сколько логическим итогом и средством закрепления этих изменений. По существу, эволюция

[1] Российская газета. 26 марта 1999 г.

НАТО в 90-е годы шаг за шагом подводила альянс к расширенному толкованию его миротворческой автономии и «поддержки» усилий ООН[1]. От действий «в соответствии» с решениями ООН и резолюциями Совбеза НАТО перешла к акциям «в духе» решений и резолюций, включая самостоятельные интервенции. Выход НАТО на позиции центральной структуры европейской безопасности во многом был обусловлен ослаблением ООН, утерявшей влияние как на развитие конфликта и его урегулирование, так и на действия альянса.

Новая стратегическая концепция НАТО, принятая на Вашингтонском саммите 23–24 апреля 1999 г., нацелила НАТО на достижение ключевой роли в системе европейской безопасности и определила соответствующие направления и цели трансформации альянса. Альянс декларировал «готовность» признать приоритетную ответственность ООН за международный мир и безопасность и «следовать» принципам мирного разрешения конфликтных ситуаций, но не как простой субподрядчик ООН. Стремление НАТО действовать в соответствии с собственными решениями и трактовкой международного права демонстрировал уже сам факт того, что свою «приверженность» альянс подтвердил на фоне продолжавшихся бомбардировок Югославии. Как подчеркивал ещё в октябре 1998 г. К. Бейкон, пресс-секретарь Пентагона, «взгляды США всегда состояли в том, что НАТО имеет право действовать самостоятельно в вопросах европейской безопасности»[2].

Эффективность НАТО в новом качестве потребовала расширения функций и географической зоны действий. «Гибкость, мобильность и продолжительность воздействия, — пояснял в 2002 г. генсек альянса Д. Робертсон, — основные пункты новой стратегической концепции НАТО», которую он назвал превосходной[3]. Принятая концепция официально провозглашала возможность деятельности Альянса за пределами зоны ответственности, включая военные акции по югославскому сценарию. Подобные действия объявлялись возможными в кризисных ситуациях, «ставящих под угрозу стабильность в Евроатлантическом регионе и могущих нанести ущерб безопасности государств-членов». Определение степени угрозы будет осуществлять, очевидно, сама НАТО,

---

[1] Ещё в середине 1990-х гг. генеральный секретарь НАТО В. Клас доказывал необходимость большей автономии альянса в сфере кризисного урегулирования и заявил: «Мы поддерживаем ООН, но не являемся её субподрядчиком» (*Клас В.* НАТО и развивающаяся структура евроатлантической безопасности // NATO Review. Supplement in Russian. 1995. No 1. P. 6).

[2] *Butcher M.* NATO formulating new strategic concept // BASIC Reports. Newsletter on International Security Policy. 23 October 1998.

[3] *Stuermer M.* Das strategische Konzept der Nato ist perfekt // Die Welt. 19 November 2002.

так же как и интерпретацию стабильности. В двусмысленное положение попадают международные организации: включая в свои документы указания на угрозу стабильности, они бы де-факто «благословляли» НАТО на силовые контрмеры. Отныне «миротворческие» акции НАТО в соответствии с решениями ООН или ОБСЕ и участие в операциях под их мандатом признаны лишь одной из возможных форм военных действий альянса за пределами его зоны ответственности[1].

Однако стремление НАТО зафиксировать новые правила игры в изменившейся системе европейской безопасности одновременно усиливало проблемы, связанные с внутренним единством альянса и его ролью. Евро-Атлантический регион, по существу, разделился на два оппозиционных лагеря — поддерживающих поведение НАТО и выступающих принципиально против. Причём этот разлом проходил как между государствами, так и в общественном мнении. С одной стороны, НАТО, казалось бы, продемонстрировала свою решимость и эффективность в кризисных ситуациях, но, с другой —был серьёзно подорван её имидж как европейского миротворца, распространились взгляды на альянс как на международного жандарма. Согласие европейских союзников США с американским подходом оборачивалось скрытым внутренним недовольством массированным давлением, чуть ли не гегемонией Соединенных Штатов. Это неизбежно размывало опоры трансатлантического договора, достигнутого в контексте югославских событий и на вашингтонском саммите (что подтвердили последующие разногласия вокруг конфликта в Ираке).

Однако в целом югославская акция усилила тенденцию к закреплению лидерства США, при котором содержание «европейской идентичности» сводилось, прежде всего, к согласованному следованию европейцев в фарватере американской глобальной политики. Усиление США в качестве западного лидера в разрешении сложных европейских кризисов и конфликтов стало отражением слабости их европейских союзников. Хотя в ЕС/ЗЕС (Западноевропейском союзе) незадолго до операции НАТО были приняты далеко идущие инициативы по развитию общей внешней политики, политики безопасности и обороны, эти амбициозные планы фактически были дискредитированы в свете югославских событий. Европейцы продемонстрировали свою очевидную неспособность оказывать стабилизирующее влияние

[1] В соответствии с новой концепцией вооруженные силы альянса «могут быть также призваны принять участие в сохранении международного мира и безопасности путём проведения операций в поддержку других международных организаций, дополняя и подкрепляя политические действия в рамках широкого подхода к безопасности».

на курс США в Европе в ситуациях, когда он связан с реализацией американских национальных интересов, во многом расходящихся с интересами самих европейцев. Объективно военно-силовые рецепты решения европейских проблем и теперь остаются для США важным средством укрепления своей политической роли и контроля в Европе, вынужденной в этих обстоятельствах опираться на американское лидерство. Это, в свою очередь, является серьёзным барьером на пути развития самостоятельной линии связи Западная Европа — Россия. Особенно опасно то, что эти запрограммированные США результаты ещё более укрепили веру американского политического класса в действенность того типа политического поведения, который получил определение «бульдозерный» и традиция которого была продолжена в период деятельности администрации Дж. Буша-младшего (2001 — январь 2009 гг.).

Россия встала в прямую оппозицию НАТО, причём на основе общенационального консенсуса. Преобладающей стала точка зрения, что из оборонительного союза, противостоящего мощному в военном отношении восточному противнику, «НАТО за десятилетие трансформировалась в экспансионистский союз (как в плане территориальных границ, так и с точки зрения зоны применения силы) с вооруженными силами и оперативными планами наступательного характера»[1]. Поэтому, концептуально утвердив новую роль НАТО, США и их союзники столкнулись с принципиальной проблемой. Эта роль не могла быть исключительно функцией западного согласия, для её реализации необходимо было сотрудничество с Москвой, которая, напротив, жёстко выступила против натоцентричной модели европейской безопасности.

Но и возможности самой России существенно сузились. Во-первых, это явилось прямым следствием ослабления институтов безопасности, закреплявших её роль в Европе, при одновременном выходе на ведущие позиции НАТО, где Россия не может влиять на процесс принятия решений. Во-вторых, наряду с ослаблением имиджа ООН и ОБСЕ был снижен и престиж самой России, которой не удалось отстоять свои позиции в решении косовской проблемы, а затем предотвратить атаки НАТО, несанкционированные ООН и не являвшиеся результатом широкого общеевропейского консенсуса. Силовая политика Москвы на постсоветском пространстве (особенно война в Чечне) и близость с антидемократическим режимом Милошевича уменьшали возможности России взять на себя роль морального лидера.

---

[1] *Арбатов А.* НАТО — главная проблема европейской безопасности // Независимая газета. 17 апреля 1999 г.

Таким образом, косовский кризис конца 1990-х гг. нанес двойной удар по политическому потенциалу основных участников урегулирования, с одной стороны, снизив их собственные политические возможности, а с другой — сузив поле для их сотрудничества.

Негативное влияние акция НАТО в Югославии оказала и на такие приоритетные области безопасности, как развитие разоруженческого процесса и нераспространение оружия массового уничтожения и ракетных технологий. Выход самой мощной военно-политической организации мира — НАТО — за пределы признанной системы международного регулирования, опирающейся на ООН, усилила стимулы к принятию «адекватных мер», соответствующих новым европейским реалиям, и не только со стороны России. Учитывая, что самой надежной гарантией от возможной агрессии является способность нанесения противнику неприемлемого ущерба, опасность распространения ОМУ усилилась. Это касается не только ядерных вооружений, но и относительно дешевых видов оружия, например, бактериологического. Правовая необоснованность действий НАТО является весомым контраргументом, в том числе и морально-политическим, политике нераспространения. Наряду с этим снижается мотивировка к прогрессу на других направлениях разоружения и ограничения вооружений. В этой связи актуальным стал вопрос о том, насколько «построение мирной и безопасной Европы» может оставаться политической основой переговорного процесса, когда его стороны кардинально расходятся во взглядах на возможное применение вооружённых сил.

Курс западных государств на использование в качестве опорной конструкции европейской безопасности НАТО, обладающей сильным военным потенциалом, обусловил не только сохранение, но и увеличение силового вектора европейской политики в постконфронтационный период. Стратегическая концепция альянса, позволяющая проецировать военную силу за пределы его зоны ответственности на основе собственных решений, является документальным подтверждением способности, после Косово и готовности НАТО прибегать к силе в решении спорных международных проблем. Использование силовых методов позволяет США, занимающим лидирующие позиции в НАТО, укреплять за счёт этого свою роль в европейской политике в целом. И Косово послужило ещё одним, особенно весомым для США доказательством действенности именно таких инструментов не столько в кризисном реагировании, сколько в обеспечении и подтверждении своего лидерства в западном сообществе. Это препятствует демилитаризации международных отношений и ведет к вы-

давливанию России из системы европейской безопасности. Став в конце 90-х годов принципиальным оппонентом Запада по многим кардинальным вопросам международных отношений, Россия тем не менее не обладала достаточными возможностями реального противодействия ему через международные организации, которые всё более теряли свой вес и авторитет.

Глава 2. Монополярность и многосторонность

«Новая философия безопасности» vs «коллапс многополярности»

Политический кризис конца 1990-х гг. в отношениях между Россией и Западом, когда НАТО осуществила военную операцию против Югославии, приняла в свой состав Польшу, Венгрию и Чехию и расширила зону ответственности за пределы собственной территории, поставил под вопрос главный постулат этого десятилетия — «Россия и Запад больше не враги». Кремль, объявив расширение НАТО «лакмусовой бумажкой» своих отношений с Западом, не смог воспрепятствовать этому процессу. Подписание в 1997 г. Основополагающего акта о развитии отношений между Россией и НАТО не могло компенсировать негативных последствий расширения. Созданный Постоянный Совместный Совет (ПСС) стал, скорее, форумом политического противостояния принципиальных оппонентов, а не институтом сотрудничества. В условиях такого политического противостояния Россия вполне предсказуемо воздерживалась от активного сотрудничества с НАТО в практических областях, фактически игнорируя программу «Партнёрство ради мира».

«Адекватные ответы» на расширение, которыми Россия грозила НАТО, и последовавшие затем ультимативные требования не заступать за «красную линию» постсоветского пространства означали, что Россия и Запад из партнёров-оппонентов превращаются в оппонентов-противников. Москва, вынужденная на фоне усиления НАТО согласиться с партнёрами по ОБСЕ на Стамбульском саммите в ноябре 1999 г., что Организация является лишь одним из элементов неиерархической и взаимосвязанной системы безопасности, осознала, насколько остро к концу первого десятилетия после холодной войны

встала проблема прогрессирующей эрозии роли и места России в этой системе.

Обострившееся на рубеже 1990–2000-х гг. политическое противостояние России и Запада было крайне болезненно и опасно для обеих сторон и европейской безопасности в целом. «Проиграв» Россию, Запад не мог быть победителем в холодной войне, поскольку такая цена превращала бы победу в поражение. Россию подобное поражение Запада также делало бы проигравшей, поскольку означало бы её маргинализацию в Европе.

В то же время на фоне противостояния с Западом по принципиальным вопросам организации европейской безопасности в России укреплялось понимание, что основные проблемы и связанные с ними угрозы национальной безопасности страны лежат в сфере её внутреннего развития. Значимое охлаждение или ухудшение отношений с Западом существенно осложнило бы внутреннее положение России.

Императивы сотрудничества довольно быстро перевесили, казалось бы, непримиримые разногласия. Удержавшись от скатывания к новой конфронтации, Россия и Запад стали постепенно искать институциональные возможности укрепления вектора диалога и сотрудничества. Заморозив в 1999 г. отношения с НАТО, Россия одновременно компенсировала это активизацией отношений и политического диалога с Европейским союзом, который инициировал развитие собственной Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО). Это совпало со сменой политической власти в России. Европейский приоритет внешней политики России и курс на её интеграцию в Европу легли в основу президентской программы В. Путина.

Таким образом, важнейшим итогом 90-х годов стал не кризис во взаимоотношениях между Россией и Западом, а то, что удалось преодолеть углублявшийся и всё более опасный раскол между ними. Новым политическим руководством России была подтверждена безальтернативность курса на её интеграцию в Европу. И если российская дипломатия на Балканах потерпела поражение, то российская политика под влиянием такой шоковой терапии обрела более чёткую систему координат, способствующую выработке трезвых подходов и прагматической стратегии.

Президент В. Путин предпринял шаги в сторону Запада в той системе координат, которая уже в значительной степени сформировалась в начальный период его президентства. Это и акцент на внутреннее развитие; линия на демилитаризацию российско-западных отношений; приоритет европейского вектора внешней политики; понимание того, что этого невозможно добиться вне трансатлантических рамок; и, сле-

довательно, стремление по крайней мере устранить конфликтность в отношениях с НАТО и США; и что крайне важно — настойчивая линия на формирование равноправных отношений с Западом, закрепленных в совместных механизмах выработки, принятия и реализации решений. Наряду с этим Москва и до 11 сентября 2001 г. призывала Запад объединить усилия в борьбе с общими угрозами глобального характера — международным терроризмом, наркобизнесом, международной преступностью.

«Новый курс» России на сближение с Западом позволил существенно изменить характер отношений между ними. Принципиально новой (и для Запада, и для многих в России) стала готовность В. Путина добиваться реализации заявленных приоритетов политики безопасности, реально учитывая интересы партнёров. Это, в частности, было подтверждено распространением сотрудничества в новых сферах (обмен развединформацией, территория Средней Азии / СНГ).

Запад, в свою очередь, довольно быстро понял не только всю серьёзность этого изменения, но и то, насколько оно неустойчиво и нуждается в поддержке. Отсутствие видимых подвижек в российском направлении со стороны Запада угрожало подрывом «нового курса». Ведь стратегия Путина оказалась в значительной мере оторванной от инерции российского внешнеполитического механизма и в силу этого стала пробуксовывать. Однако Запад не спешил с шагами навстречу, а новая внешнеполитическая линия всё более теряла внутренние опоры и воспринималась как сдача позиций.

В этих условиях разворот Вашингтона в сторону Москвы можно считать наряду с «новым курсом» В. Путина наиболее серьёзным внешнеполитическим изменением после 11 сентября. Вполне очевидно, что в основе этого лежали, главным образом, ситуативные и даже психологические мотивы, стремление использовать по максимуму международную поддержку, а отнюдь не новая американская стратегия. Однако первоначальные импульсы взаимного сближения Москвы и Вашингтона не только изменили характер их двусторонних отношений, но и позволили снять возросшие препятствия для развития сотрудничества в сфере безопасности между Россией и Западом в целом, в том числе по линии его основных институтов — НАТО и ЕС.

Серьёзным внешнеполитическим успехом Москвы стало принятие в мае 2002 г. Римской декларации о создании Совета Россия–НАТО (СРН), заменившего ПСС. России удалось отстоять своё видение посткосовской ситуации. По мнению Москвы, восстановление взаимодействия с НАТО было необходимо для обеих сторон. Но при этом

Россия не была заинтересована в возврате к прежнему формату отношений, доказавшему свою неэффективность и не ориентированному на равноправное партнёрство с учётом российских интересов и озабоченностей. Запад вполне устраивала прежняя формула «19 + 1», по которой работал ПСС и которая позволяла противопоставлять российским интересам консолидированную позицию Брюсселя. Но, добившись значимых политических результатов в конце 1990-х гг., обеспечив для НАТО новые позиции в системе европейской безопасности и определив стратегические направления её развития, альянс должен был закрепить этот успех, прежде всего, за счёт стабилизации отношений с Россией. Брюссель пошел навстречу Москве, делавшей акцент на перевод отношений с НАТО в новое качество, согласившись обеспечить его в рамках нового СРН, «двадцатки», где все страны участвуют на равноправной основе. Подобная «уступка» была крайне выгодна для Запада. Во-первых, даже если Россия и получила дополнительные возможности влияния на позицию НАТО через и в СРН, они оставались ограниченными, учитывая действующее там правило принятия решений консенсусом. Вместе с тем, во-вторых, у альянса появилась возможность относительной деидеологизации отношений с Россией и налаживания прагматического партнёрства. Несмотря на сохранявшиеся политические разногласия, Россия могла участвовать в тех предложенных НАТО проектах, в которых была заинтересована. В-третьих, это действительно позволяло противопоставить негативной повестке дня позитивную, что, в свою очередь, могло отчасти компенсировать столкновение позиций в рамках политического диалога. Но главное, в-четвёртых, подписывая Римскую декларацию об учреждении СРН, Россия фактически признавала НАТО в её новом качестве, достигнутом за десятилетие трансформации, хотя именно это прежде заставило Москву заморозить отношения с альянсом.

Создание СРН позволило в достаточной мере сгладить споры вокруг нового, «большого» расширения НАТО, когда на саммите альянса в Праге в ноябре 2002 г. было принято решение начать переговоры о вступлении (в 2004 г.) семи стран-кандидатов: Словакии, Болгарии, Румынии и Словении, а также бывших прибалтийских республик СССР: Латвии, Эстонии, Литвы. Д. Робертсон, генеральный секретарь НАТО, назвал их «самой большой существующей в мире постоянной коалицией демократических стран». Избранный для расширения вариант «большого взрыва» («big bang») позволял НАТО, с одной стороны, «консолидировать прозападную демократическую политику в странах региона», «укрепить уверенность, что они никогда не попадут снова

в зависимость от России». С другой — «устранить раз и навсегда потенциальный источник раздражения в отношениях НАТО–Россия»[1].

Россия подтвердила свой выбор в пользу сотрудничества вместо прежней политики «красных линий». Москва заявила, что не драматизирует ситуацию, уважает законное право каждого государства решать, в какой организации участвовать. Прежняя формула «расширение наносит ущерб безопасности» сменилась неконфронтационной оценкой — «не прибавляет безопасности» ни НАТО, ни странам-кандидатам, ни России. «Новое качество» сотрудничества стало в Москве рассматриваться как «адекватный ответ» на расширение, но уже в позитивном ключе. «Важно, чтобы это решение не отбросило отношения между Россией и альянсом с рубежей, достигнутых в Риме»[2].

Опираясь на СРН, Россия могла с большим основанием отстаивать необходимость равноправного сотрудничества с НАТО и в целом, и в системе европейской безопасности. В Римской декларации стороны приняли на себя обязательство «превратить его в эффективный форум для выработки консенсуса, проведения консультаций, принятия совместных решений и осуществления совместных действий»[3]. Москва стремилась придать новую динамику взаимодействию с Западом, перенося акценты с существующих разногласий и проблем в отношениях с НАТО на «взаимозависимость жизненно важных интересов безопасности», которые «невозможно обеспечить порознь»[4].

Это позволило создать новые импульсы в сотрудничестве с ЕС, перестав на уровне официальной политики видеть в нём позитивный противовес «плохой» НАТО. Существовавшие прежде взгляды на европейскую интеграцию как альтернативу НАТО фактически утратили прежнее значение. НАТО в 1999 г. нанесла удар не только по Югославии, но и по остаткам российских иллюзий в отношении американо-европейских противоречий.

Стало очевидно, что «России ни в коем случае не следует выдавать желаемое за действительное, иными словами, не следует рассматривать европейскую оборону как антипод НАТО»[5]. Но изменение рос-

---

[1] *Cottey A.* NATO's Big Bang // Centre for European Reform Bulletin. Issue 21. December/January 2001–2002.

[2] *Яковенко А.В.* Философия безопасности // Российская газета. 21 ноября 2002 г.

[3] Заявление Совета Россия–НАТО. 28 мая 2002 г. Рим.

[4] Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина и ответы на вопросы в ходе совместной пресс-конференции с Генеральным секретарем НАТО Д. Робертсоном и Председателем Совета министров Италии С. Берлускони. 28 мая 2002 г. Рим.

[5] *Пархалина Т.Г.* Россия и Европейский союз: проблемы сотрудничества // Полития. Лето 2000. № 2. С. 174.

сийского подхода во многом объясняется не только более трезвой оценкой характера и содержания трансатлантических отношений, но и увеличившимся прагматизмом российской политики. Постепенно в российском внешнеполитическом мышлении утверждалась точка зрения, что «оптимальным для национальных интересов нашей страны, её безопасности является сбалансированная открытость. Это позволит иметь свободу внешнеполитического манёвра... Например, в рамках трансатлантического пространства складываются два полюса — американский и еэсовский. Было бы опрометчиво стать на сторону одного из них»[1].

Отношения Россия–ЕС в сфере безопасности были укреплены институционально, сферы политического диалога и сотрудничества расширены. Партнёры договорились о разработке четырёх «дорожных карт» по формированию общих пространств. Принятая в мае 2004 г. «дорожная карта» по общему пространству в сфере внешней безопасности открыла широкие перспективы для расширения и углубления партнёрства Россия–ЕС в вопросах международной политики и безопасности, в том числе с учётом подготовки нового Соглашения о стратегическом партнёрстве.

Одновременно Россия предприняла усилия по реструктуризации постсоветского пространства безопасности, где на основе Договора о коллективной безопасности в 2003 г. была создана и функционирует Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в составе Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, России, Таджикистана и то выходящего из неё, то возвращающегося Узбекистана. Шанхайская организация сотрудничества, созданная в 2001 г. первоначально в целях регионального экономического сотрудничества, ныне распространяет свою деятельность также на сферу безопасности, в первую очередь, в вопросах противодействия обороту наркотиков и борьбы с терроризмом. Москва выступает за налаживание взаимодействия между западными структурами европейской безопасности и институтами, развивающимися на пространстве СНГ, прежде всего, по линии ОДКБ–НАТО. Но эти в целом логичные предложения в конце первого десятилетия XXI в. ещё далеки от политической практики, учитывая различия в потенциалах и международной роли двух организаций, сложные отношения между Россией и Западом на постсоветском пространстве и незавершённость его реструктуризации.

---

[1] *Клепацкий Л.* Дилеммы российской внешней политики // Международная жизнь. 2000. № 7.

Однако нормализация отношений России и НАТО, параллельная активизация сотрудничества между Россией и ЕС, наметившиеся после 11 сентября 2001 г. предпосылки сближения Москвы и Вашингтона по вопросам стратегического баланса не позволили решить главной проблемы — использовать это для формирования реального стратегического партнёрства в рамках единой и неделимой системы европейской безопасности. Общеевропейские мотивы и призывы к глобальному партнёрству, зазвучавшие с новой силой, не стали фундаментом новой стратегии основных политических игроков, а, напротив, использовались ими для продвижения собственных, но не коллективных интересов.

Уже в декабре 2001 г. Дж. Буш-младший объявил о выходе США из договора по ПРО 1972 г., который являлся ключевым элементом стратегического баланса. Многие обозреватели задавались вопросом, «зачем он предпочитает идти на такой риск в момент, когда он так сильно заинтересован в сотрудничестве со стороны России в борьбе против терроризма»[1]. Это решение действительно подрывало в России доверие к правильности выбора в пользу сближения с Западом. Россия, увеличивая собственный вклад в «новое партнёрство» и отказавшись от обычного политического торга, не видела реальных вложений со стороны партнёров.

Однако этот риск был для Вашингтона вполне рассчитанным: Москва вряд ли могла в то время пойти на новое обострение отношений с США, поскольку сделанный ею выбор казался много выше вопроса ПРО. Учитывая его стратегический характер, Москва, встав в жёсткую оппозицию США, столкнулась бы с потерей позиций и возможностей и на других политических направлениях. Более того, Россия тогда была не способна ответить США наращиванием собственного стратегического потенциала и была крайне заинтересована в сокращениях стратегических вооружений. К тому же Вашингтон не без оснований рассчитывал, что мощные импульсы в поддержку США, их усилий и лидирующей роли в борьбе с международным терроризмом также окажут сдерживающее влияние на Москву. Вероятно, для Вашингтона важно было испытать её на прочность и, исходя из реакции, выстраивать дальнейшую линию отношений, а шире — глобальную стратегию.

Российская реакция была сдержанной. Москва «не драматизировала ситуацию» и исходила из того, что США имеют право на выход из Договора согласно его условиям, но считала такой шаг «ошибоч-

[1] Tearing Up the ABM Treaty // The New York Times. December 13, 2001.

ным». Не исключено, что проблема Договора по ПРО досталась В. Путину в наследство в той стадии, когда она уже была отнесена к разряду «проигранных»[1]. Очевидно, отдавая эту «фигуру», Москва рассчитывала разменять её на другие, в первую очередь — подвижки США на переговорах по стратегическим вооружениям. Россия полагала, что, несмотря на сделанную американцами «ошибку», они будут готовы поддержать курс России на выработку «новых рамок стратегических отношений»[2].

Американская администрация пыталась «подыграть» Кремлю: следуя намеченному курсу, представить его не только не угрожающим, но даже отвечающим российским интересам. Выход из ПРО Дж. Буш обосновывал необходимостью «свободы и гибкости» для защиты от новых угроз ракетного нападения, пришедших на смену прежнему противостоянию США и СССР. По его словам, принятое им решение «никоим образом не скажется» на новых отношениях с Россией «или на безопасности России», поскольку в ходе встреч с В. Путиным в Любляне, Генуе, Шанхае, Вашингтоне и Кроуфорде уже выработана «общая основа дня новых стратегических отношений» — переход от «взаимного гарантированного уничтожения к взаимному сотрудничеству»[3]. Затем во время визита Буша в Москву 24 мая 2002 г. была подписана «Совместная декларация президента В.В. Путина и президента Дж. Буша о новых стратегических отношениях между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки». Стороны констатировали, что «эпоха, когда Россия и США рассматривали друг друга как врага или стратегическую угрозу, закончилась», что они являются партнёрами и будут «сотрудничать ради продвижения стабильности, безопасности, экономической интеграции, совместного проти-

---

[1] В Заявлении Президента Российской Федерации от 13 декабря 2001 г. о выходе США из Договора по ПРО отмечалось: «Такой шаг не явился для нас неожиданностью. Однако мы считаем данное решение ошибочным». Такая оценка явно диссонирует с оценкой значимости Договора, который «является одной из несущих конструкций правовой системы в области разоружения и нераспространения оружия массового уничтожения» (http://www.kremlin.ru/text/appears/2001/12/28746.shtml).

[2] В том же Заявлении В. Путин подчеркнул: «Считаю, что нынешний уровень двусторонних отношений между Российской Федерацией и США должен быть не только сохранён, но и использован для скорейшей выработки новых рамок стратегических взаимоотношений». «Особое значение в этих условиях приобретает и правовое оформление достигнутых договорённостей о дальнейших радикальных, необратимых и проверяемых сокращениях стратегических наступательных вооружений, по нашему мнению, до уровня 1500–2200 ядерных боезарядов у каждой стороны, нераспространении оружия массового уничтожения» (http://www.kremlin.ru/text/appears/2001/12/28746.shtml).

[3] http://www.newsru.com/arch/world/13Dec2001/pro1.html.

водействия глобальным вызовам и содействия решению региональных конфликтов».

Однако США и Россия принципиально расходились во взглядах на то, каким образом должно строиться их сотрудничество в реализации декларированных общих целей. США стремились закрепить своё мировое лидерство, сделав его безусловным, и обеспечить однополюсный мир новыми инструментами и механизмами. После «11 сентября» для этого у них появилось больше оснований, так же как и возможностей. Односторонний выход США из договора по ПРО убеждал в их способности к дальнейшим односторонним шагам и изменениям в сфере стратегических вооружений[1]. Россия, напротив, рассчитывала, что осознание Соединенными Штатами значимости новых глобальных вызовов, исчезновение военной угрозы со стороны России, доказавшей на практике свою готовность стать стратегическим партнёром США и Запада, убедит Вашингтон в необходимости укрепления системы многосторонних партнёрств и развития коллективных начал в принципиально новом ландшафте безопасности. Москва продолжала при этом апеллировать к ЕС и его ведущим членам, которые также серьёзно опасались политики односторонних действий США и предпочитали мыслить категориями многополярного мира. В свою очередь, европейские партнёры России под многосторонностью понимали, прежде всего, устранение дисбалансов в трансатлантической связке, усиление европейской роли и даже автономии, а отнюдь не укрепление российско-американских стратегических отношений, что выталкивало бы Европу на второй план. Другими словами, Европа так же, как США, стремилась к сдерживанию России и не желала видеть в ней возрождающийся сильный центр гравитации.

Программа переустройства постбиполярного, глобализирующегося «мира по-американски» была сформулирована в «Стратегии национальной безопасности США» (СНБ), опубликованной администрацией Дж. Буша 20 сентября 2002 г. Стратегия сразу же была названа «доктриной Буша» с учётом её концептуального характера. Документ отразил решимость защищать американский народ, распространение демократии и основные либеральные ценности в их американской интерпретации и интересы США всеми доступными средствами. Основными угрозами национальной безопасности «после 11 сентября» признавались террористические сети и угрозы, исходящие от «стран-изгоев». Важнейшей задачей провозглашалось предотвращение доступа этих стран и террористических групп к ОМУ. США провозглашали не-

[1] *Данилов Д.* Тест на прочность // Независимое военное обозрение. 21 декабря 2001 г.

обходимость активной политики «контрраспространения» взамен «малоэффективного» нераспространения. Подчеркивалось, что стратегия США будет иметь упреждающий характер, предусматривать не только ответное применение силы, но и нанесение упреждающих ударов, а ликвидация выявленной Соединенными Штатами угрозы может быть обеспечена и путём «смены правящего режима». Было объявлено, что Соединенные Штаты будут поддерживать свой военный потенциал на уровне, который позволял бы эффективно парировать как существующие, так и полностью не сформировавшиеся угрозы, и не допустят, чтобы кто-то добился военного паритета с ними.

Таким образом, США, опираясь на неоконсервативные американские концепции «ограниченного суверенитета» и «коллапса многосторонности», попытались официально закрепить тенденцию к ужесточению односторонних силовых акций по всему миру, включая превентивные действия, причём ещё до возникновения реальной угрозы безопасности США. В этих условиях американские акценты на «контрраспространении» девальвировали и ослабляли систему международных договоров о запрещении или ограничении ОМУ и ракетных технологий и служили обоснованием «гибкого» подхода США к существующему договорному режиму, уже примененному в отношении Договора по ПРО[1].

Принятие американской «Стратегии национальной безопасности не только нарушало принципы международного права, включая Устав ООН, но и вызывало сильнейшую эрозию сложившегося миропорядка, основанного на признании суверенитета и равноправия всех государств. Видный американский исследователь У. Пфафф обращал тогда особое внимание на то, что Устав ООН является одним из базисных соглашений в международном праве и что он был составлен преимущественно Соединенными Штатами. «Угроза применения силы против территориальной целостности или политической независимости любого государства» этим Уставом запрещена, а «превентивная война» была конкретно названа военным преступлением на Нюрнбергском процессе. «Теперь Соединенные Штаты отбрасывают эти принципы, заменяя их претензией на то, что их интересы национальной безопасности, как они их понимают, превыше всего... Теперь Соединенные Штаты заявили, что не будут отныне уважать принцип абсолютного государственного суверенитета. Они делают это, не выдвигая взамен какой-либо универсальный и якобы устраняющий ограниче-

---

[1] Подробнее см.: *Котляр В.С.* Развитие стратегических концепций США и НАТО после 11 сентября 2001 г. М., 2003.

ния принцип, но во имя обеспечения американской национальной безопасности, которому они, как подразумевается, подчиняют безопасность всех прочих стран»[1].

Россия рассматривалась в СНБ в качестве одного из партнёров США наряду с союзниками (НАТО, Японией, Южной Кореей, Австралией), с которыми Вашингтон готов развивать новое стратегическое взаимодействие. Однако, естественно, в тех рамках, которые были определены «доктриной Буша». Поскольку её целью является доминирование и подавляющее военное превосходство США, а интересы национальной безопасности априори рассматривались как общие для всех, кто стремится к «миру и демократии», то «совместная» борьба с угрозами означает для США следование их курсу. Такое асимметричное партнёрство не является прочным, поскольку не опирается на действительно общие интересы и совместно определённые цели. Показательно, что США относят к угрозам своей безопасности потенциальную способность ряда государств оспорить в будущем доминирование Соединенных Штатов в военной области. Это положение было закреплено в «Стратегии национальной обороны США», принятой Пентагоном в развитие СНБ как часть закрытых «Указаний по стратегическому планированию». В документе не скрывалось, что речь идёт, в первую очередь, о Китае и России[2]. Таким образом, восстановление и укрепление Россией своего оборонного потенциала и военно-политических позиций несовместимо для США со «стратегическим партнёрством» с ней.

Концептуальные установки США на упреждающее реагирование на угрозы их национальной безопасности с применением военной силы (без обязательной санкции ООН) уже через полгода были применены на практике — 20 марта 2003 г. была начата военная кампания в Ираке с целью свержения режима С. Хусейна[3]. М. Олбрайт, госсекретарь США в 1997–2001 гг., отметила, что это первая в истории США война, на которую они пошли при отсутствии прямой угрозы.

Иракский кризис серьёзно осложнил внешнеполитические позиции России. Москва оказалась неспособной противостоять американскому унилатерализму, несмотря на то, что её позицию разделяли Германия и Франция. Министр обороны Д. Рамсфелд в январе 2003 г. дал

---

[1] *Pfaff W.* A radical rethink of international relations // The International Herald Tribune. October 3, 2002.

[2] См.: *Печуров С.* Военная стратегия — дело коллегиальное // Независимое военное обозрение. 2 февраля 2007 г.

[3] См.: Резолюция, разрешавшая боевые действия против Ирака, была принята Конгрессом США в октябре 2002 г.

понять, что Франция и Германия представляют «старую Европу», которая является проблемой для американской политики; однако центр гравитации, утверждал он, смещается на восток Европы, и эта «новая Европа» поддерживает Соединенные Штаты. Возрастающее раздражение американской администрации «оппортунизмом» ряда европейских союзников, даже внутри НАТО, первоначально не распространялось на Россию, но лишь до тех пор, пока Россия не примкнула к «старой Европе». Визиты В. Путина в Берлин и Париж, охарактеризованные Кремлем как новая модель «внеблоковых» отношений, были расценены в Вашингтоне как попытка консолидации в Европе антиамериканского блока. Это не только не стало сдерживающим фактором для США, но, напротив, окончательно оттолкнуло их от ООН. Заинтересованность Вашингтона в партнёрстве с Россией заметно снизилась. США стали с особой настороженностью относиться к российско-европейскому сотрудничеству, видя в нём если не угрозу своим интересам, то по крайней мере потенциальную конкуренцию.

Однако потенциал «внеблокового» сотрудничества со «старой Европой» оказался также довольно ограниченным. Начав войну в Ираке, Соединенные Штаты объединили вокруг себя довольно широкую коалицию государств[1], и противостояние ей стало грозить европейским противникам иракской кампании потерей своего международного влияния. Для таких стран, как ФРГ и Франция, актуальной стала задача восстановления трансатлантических балансов. Хотя её решение не было напрямую связано с необходимостью дистанцироваться от России, но и поддержание сложившейся политической оппозиции оказалось едва ли возможным. Причём и для Москвы акценты на этом единстве были бы контрпродуктивны. Учитывая сложившуюся конъюнктуру международных отношений, Россия могла, не отказываясь от провозглашенных принципов, которые она разделяла с Францией и Германией, диверсифицировать свою европейскую политику, сделать её более сбалансированной.

В. Путин стремился, и не без оснований, использовать празднование 300-летия Санкт-Петербурга в конце мая 2003 г. и ресурс личных отношений с западными лидерами для сближения, особенно, чтобы добиться результативности саммита Россия–ЕС. А для этого необходимо было согласие и «старой», и «новой Европы». Поэтому максимально возможной (и вполне оправданной) в этой ситуации стала ли-

[1] В марте-апреле 2003 г., в коалицию входили более 50 государств, 15 из которых направили в Ирак свои войска. Через год, в марте 2004 г., в коалиции участвовали контингенты из 34 стран (Coalition of the Willing / PWHCE / http://pwhce.org/willing.html).

ния, направленная на подтверждение принципиальной позиции по Ираку, но в неконфронтационном русле в отличие от кризиса вокруг Косово[1]. В целом России это удалось, и, в частности, на майском саммите были одобрены решения о создании в дальнейшем Россией и ЕС четырёх общих пространств в сфере экономики, внутренней и внешней безопасности, науки и культуры. Была реактивирована политико-дипломатическая линия Москва — Лондон. Во время рабочего визита премьер-министра Т. Блэра в Россию В. Путин признал вполне приемлемым британский план послевоенного переустройства Ирака. Тем самым он показал, что Москва стремится вернуть урегулирование в кооперативное русло, готова на сближение с американо-британским лагерем на поле ООН.

Однако США не проявили заинтересованности в сближении с Москвой, которая перестала входить в круг приоритетов американской политики. Сложные задачи политической повестки дня, с которыми столкнулись и Европа, и Россия в результате иракского кризиса, заставляли их думать о минимизации ущербов, а не искать выход в возврате США и системы безопасности к коллективным началам, принципам уважения государственного суверенитета и неприменения силы без санкции СБ ООН.

Эти негативные эффекты возникли в силу более глубоких и нараставших проблем, которые характерны для мирового порядка периода «после холодной войны». Настолько глубоких, что многие эксперты говорят о кризисе современной системы международных отношений. Российский министр иностранных дел И. Иванов на следующий день после начала войны в Ираке подтвердил такие оценки: «Мы полностью отдавали себе отчёт, что от того, каким путём будет решаться эта проблема, зависит не только судьба Ирака, но и во многом — будущее международных отношений. Вот почему Россия настойчиво и последовательно добивалась урегулирования ситуации вокруг Ирака на основе международного права и резолюций Совета Безопасности ООН. Решая эту проблему, мы тем самым стремились создать условия для преодоления и других сложнейших проблем, прежде всего связанных

---

[1] В выступлении министра иностранных дел РоссийскойФедерации И. Иванова 21 марта 2003 г. отмечалось: «На всех этапах развития ситуации вокруг Ирака мы действовали последовательно и взвешенно, твёрдо отстаивая нашу принципиальную позицию и в то же время не скатываясь к конфронтации с другими государствами. Мы добивались сохранения позитивной перспективы единства и сотрудничества государств — членов Совета Безопасности ООН. И сегодня такая линия полностью отвечает как национальным интересам России, так и всего международного сообщества» (http://iraq.newsru.com/article/56.html).

с угрозой международного терроризма и другими глобальными вызовами. По большому счёту, речь шла о том, чтобы через иракское урегулирование сделать шаг к новому справедливому и безопасному миропорядку»[1]. Из последней фразы следует, что Россия не смогла достичь этой ключевой политической цели, несмотря на предпринятые в начале 2000-х гг. шаги по сближению с США и усилия сформировать новые рамки стратегических отношений.

В марте 2006 г. «доктрина Буша» была подтверждена в обновленной редакции Стратегии национальной безопасности, представлявшей приоритеты второго президентского срока Дж. Буша. В ней были сохранены принципиальные положения, содержавшиеся в прежнем документе, о превентивной войне против террористов и враждебных по отношению к США государств, имеющих доступ к ОМУ. США заявили о поддержке «демократических движений и институтов в каждой нации и культуре» для того, чтобы «покончить с тиранией в нашем мире». Учитывая методы, которыми США готовы «поддерживать демократию», особенно интересной была оценка Стратегией ситуации в России: «Недавние тенденции, к сожалению, указывают на снижающуюся приверженность демократическим свободам и институтам». Показательна реакция российского МИДа, который даже в этом случае воздержался от вполне обоснованной серьёзной критики американской политики. В своих Комментариях (специального заявления не последовало) МИД выражал сожаление, что в американском документе в отличие от предыдущего (где Россия называется стратегическим партнёром в войне против терроризма) «ни одного слова о партнёрском взаимодействии между нашими странами, выстраиванию которого обе стороны посвятили много времени и усилий в соответствии с решениями президентов России и США. О взаимном уважении и учёте в практической политике законных интересов друг друга, о равноправии, взаимном доверии, предсказуемости поведения, транспарентности действий». Вызывает удивление, что Москва всё ещё задавалась вопросом: «Надо ли это воспринимать как прямое указание на то, что в ближайшей перспективе российско-американские отношения ожидают не лучшие времена?»[2]. При этом в Москве обратили внимание на то, что Вашингтон усилил внимание к странам постсоветского пространства, но уже не рассматривал Россию как важного партнёра США.

---

[1] Там же. Выступление министра иностранных дел Российской Федерации И. Иванова 21 марта 2003 г. (http://iraq.newsru.com/article/56.html).

[2] Комментарий Департамента информации и печати МИДа России относительно содержащегося в Стратегии национальной безопасности США раздела по России, 418-20-03-2006 (http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/040215896D97687AC325713700352895).

Совсем наоборот, в Стратегии не скрывалось, что Россия может стать, скорее, помехой политике США. «В новой американской "Стратегии" сформулирована заявка на активную демократизаторскую роль США в соседних с Россией странах. Нас будут убеждать, что форсируемый извне демократический прогресс в соседних странах полезен для проживающих там народов. Достаточно претенциозно звучит "разъяснение", что если Россия будет "мешать" демократическому развитию, то это испортит её отношения не только с США, но и с Европой»[1].

Кризисные явления в системе международной и европейской безопасности, усилившиеся в контексте иракских событий, связаны с ослаблением не только ООН и ОБСЕ, но и западных институтов. Самое главное завоевание послевоенной Европы и атлантического альянса — политическая культура и механизмы выработки и принятия консенсусных решений на основе компромиссов — было в значительной мере девальвировано. Односторонние действия США вызвали серьёзные сомнения в политической эффективности НАТО в качестве стержня атлантического единства, а значит, и инструмента обеспечения безопасности. Россия, долгое время озабоченная усилением роли НАТО, стала, напротив, терять в ней важного партнёра. Созданный незадолго до иракской кампании первый орган равноправного сотрудничества — Совет Россия–НАТО, институт действительно нового типа с широкой повесткой дня — не демонстрировал нового качества партнёрства. Он не стал инструментом решения важнейших проблем безопасности, таких, например, как иракская.

В Европе реакцией на американский унилатерализм стало не ответное укрепление европейской идентичности, а сильный дрейф к ренационализации политики безопасности и обороны. Амбициозные планы ЕС добиться углубления интеграционных процессов одновременно с расширением наталкивались на растущую внутреннюю разобщенность. Раскол внутри ЕС в связи с иракской проблемой поставил под сомнение само существование общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). 30 января 2003 г. было опубликовано «письмо восьми», подписанное руководителями Великобритании, Испании, Италии, Португалии, Дании (члены ЕС), а также Чехии, Венгрии и Польши (страны-кандидаты), в поддержку любых действий США, в том числе и военных, по разоружению Ирака. Ни Греция, которая председательствовала тогда в Евросоюзе, ни Германия и Франция, так же, как страна-председатель, выступавшие против военной кампании, не были поставлены в известность о подготовке это-

[1] Там же.

го заявления. Председатель Конвента Европейского союза, бывший президент Франции Жискар д'Эстен отметил, что «то, как развиваются события, является отступлением от Маастрихтского договора». Он подчеркнул, что согласно Договору о ЕС члены ЕС «воздерживаются от любой акции, которая противоречит интересам Союза или способна нанести ущерб его эффективности как объединяющей силе в международных отношениях»[1].

Страны-кандидаты, всегда довольно скептически относившиеся к перспективам ОВПБ/ЕПБО (общей внешней политики и политики безопасности/европейской политики безопасности и обороны), учитывая эрозию европейского единства, фактически использовали ситуацию, чтобы закрепить смещение баланса европейской политики безопасности в атлантическом направлении. 5 февраля 2003 г. десять стран ЦВЕ и Западных Балкан также подписали Декларацию в поддержку США, настаивавших на силовом решении иракской проблемы[2].

Москва, декларировавшая европейский приоритет во внешней политике, столкнулась с проблемой выбора адресатов для её реализации. При отсутствии европейского единства Россия не может делать серьёзные ставки на ЕС как значимого партнёра в сфере безопасности. Дальнейшее развитие событий показало, что сотрудничество Россия и ЕС в сфере внешней безопасности весьма ограничено и всё более пробуксовывает. Попытки делать больший акцент на межгосударственных связях не могут компенсировать слабость российских позиций на других институциональных направлениях, прежде всего, в рамках ЕС и НАТО. Такой акцент, напротив, воспринимается внутри западных институтов как фактор их возможного внутреннего ослабления, размывания единства. Ситуация вокруг Ирака подтвердила, что односторонняя ориентация на те или иные политические лагеря внутри Европы может обернуться для России политическими потерями.

Поэтому ещё одним уроком и вызовом для российской внешней политики в контексте иракских событий стала переоценка отношений со странами восточноевропейского региона. Они продемонстрировали, что могут быть и уже стали весомым фактором международной политики и что с этим нельзя не считаться. Особенно важно это было учитывать в свете предстоявшего расширения ЕС, когда эти страны становились частью процесса формирования восточной политики Союза.

---

[1] «Письмо восьми» противоречит Маастрихтскому договору // РИА «Новости». 7 февраля 2003 г. (http://www.rian.ru/politics/20030207/315423.html).

[2] См.: Декларация Вильнюсской группы 5 февраля 2003 г. была подписана министрами иностранных дел Албании, Болгарии, Латвии, Литвы, Македонии, Румынии, Словакии, Словении, Хорватии, Эстонии.

Вместе с тем, несмотря на понятное усиление после Ирака и российского лагеря скептиков относительно потенциала взаимодействия России с ЕС в сфере безопасности, во внешней политике Москва ориентировалась на оценку долгосрочных перспектив развития Евросоюза. Расширяющийся ЕС неизбежно останется естественным российским партнёром — даже просто в силу своего существования. ОВПБ/ЕПБО[1] будут развиваться поступательно, несмотря на действительно серьёзные сложности, в том числе и системного характера. Россия, выступающая за снижение силовой составляющей в политике США и НАТО, не может игнорировать тот факт, что европейская безопасность определяется не только и не столько военно-политическими вызовами, и это раскрывает новые перспективы сотрудничества Россия–ЕС.

Подписанные в 2005 г. «дорожные карты» по общим пространствам Россия–ЕС, включая пространство внешней безопасности, подтвердили эту внутреннюю противоречивость сотрудничества. С одной стороны, они закрепляли позитивную динамику отношений, нацеленных на конкретные результаты. Однако, с другой стороны, на деле принятие «дорожных карт» не стало реальным шагом в направлении стратегического партнёрства, а сотрудничество в сфере безопасности осталось весьма ограниченным.

Это, в свою очередь, ещё больше обострило вопрос о будущем отношений России и ЕС, а также дискуссию в России относительно её внешних стратегических ориентиров. Двуединая задача внешней политики России — реализация европейского приоритета и его сбалансирование другими направлениями политики — сохранилась, но изменился центр тяжести. Постепенно акцент был смещён именно на баланс, когда линия на наращивание отношений с другими странами и центрами силами не означает тем не менее ослабление европейского вектора.

В этом направлении Россию подталкивали следующие факторы.

— Наряду с трудностями в области практического сотрудничества России и ЕС в сфере внешней политики и безопасности усиливалось их соперничество на пространстве «общего соседства» и особенно СНГ.
— Изменение характера современных угроз, возрастание значения внеевропейских регионов для обеспечения безопасности, в том числе безопасности России, усиливают значимость для России сотрудничества с США.

---

[1] В декабре 2009 г. ЕПБО было переименовано в ОПБО (общую политику безопасности и обороны).

— Этот же фактор, учитывая относительно ограниченные возможности Европы обеспечивать безопасность на южном и юго-восточном направлениях, а также особую роль России на пространстве СНГ, увеличивает необходимость регионального сотрудничества в этой сфере и его роль для России и её региональных партнёров.
— Стабилизация и экономический рост России позволили ей постепенно освободиться от своего рода «европейской монополии» и, опираясь на собственные возросшие силы, диверсифицировать внешнюю политику. Это одновременно усилило и способность России укреплять свою роль в решении глобальных проблем, что ещё больше увеличивало её интерес к поиску сильных партнёров не только в Европе, но и за её пределами.
— И наконец, Россия в любом случае не может двигаться в сторону Европы слишком быстрыми темпами, даже если бы для этого сложились самые благоприятные предпосылки и политическая воля. Учитывая относительную слабость восточных регионов России, её европейский вектор должен быть сбалансирован не только другими важными ориентирами внешней политики, но и реализацией долгосрочной национальной стратегии развития восточных регионов. А это, в свою очередь, предполагает наращивание сотрудничества России с внеевропейскими партнёрами, среди которых, конечно, важную роль должны играть такие страны, как Китай и Япония[1].

Относительная активизация российско-европейских связей, когда Россия и ЕС готовились заменить истекающее Соглашение о партнёрстве и сотрудничестве новым базовым документом, не привела к наращиванию партнёрства в сфере международных отношений и европейской безопасности. Переговоры по новому соглашению были заблокированы Польшей в преддверии саммита Россия–ЕС в ноябре 2006 г. в Хельсинки, где они должны были начаться. Это стало новым сигналом, подтверждающим системный характер проблем в отношениях между Россией и Евросоюзом, которые из сферы взаимных приоритетов переместились в режим ожидания. Брюссель декларировал понимание и «европейскую солидарность» в отношении позиции Польши, что было воспринято Москвой как шантаж. По мнению рос-

[1] В Концепции внешней политики России, принятой 12 июля 2008 г., подчеркивается в этой связи: «Отличительная черта российской внешней политики — её сбалансированность и многовекторность. Это обусловлено геополитическим положением России как крупнейшей евразийской державы, её статусом одного из ведущих государств мира и постоянного члена Совета Безопасности ООН».

сийской стороны, подобная европейская солидарность означает, что сотрудничество с ЕС сводится к наименьшему знаменателю, тогда как смысл переговорного процесса должен быть прямо противоположным — выход на новое качество стратегического партнёрства.

Стремление Москвы интерпретировать возникшую ситуацию как временную стагнацию отношений, выход из которой зависит от способности ЕС решить свои внутренние интеграционные проблемы, демонстрировало готовность возобновить позитивное сотрудничество. Однако подобная интерпретация, несомненно, является односторонней: польское вето свидетельствовало о том, что сама Россия стала проблемой для ЕС, для его единства, и преобладающей стала тенденция к нарастанию напряженности в политических взаимоотношениях. Европейский лагерь привилегированных партнёров России, таких как Германия, не только значительно уступил позиции младоевропейцам, настаивающим на жёсткой линии в отношении Москвы, но и стал заметно смещаться в эту сторону. Европейские ресурсы российской политики заметно снизились и в результате продолжавшегося ухудшения российско-американских отношений, особенно на фоне взаимных встречных шагов Вашингтона и «старой Европы».

Напряжённость в системе европейской безопасности достигла в 2007–2008 гг. крайне опасного уровня. С российской точки зрения, в отношениях Россия–Запад, по-прежнему являющихся ключевым элементом системы европейской безопасности, настал «момент истины». И самой России, и её западным партнёрам стало необходимо определить основной вектор будущей стратегии взаимоотношений. Либо формировать реальное стратегическое партнёрство, основанное на общих политических целях, принципах и совместных механизмах, постепенно ломая стереотипы и структуры взаимного сдерживания, либо оставаться в рамках современной дихотомии «сдерживание — сотрудничество», когда ограниченное прагматическое сотрудничество в областях общих или параллельных интересов сопровождается существенными разногласиями и противостоянием по ключевым аспектам европейской и международной политики. При этом особая ответственность в выборе будущей западной стратегии лежит на США, определяющим образом влияющих на характер военно-политических отношений Запада с Россией. «Этот выбор достаточно серьёзен: либо “дожать” (завалить цены на энергоресурсы по модели развала СССР, обложить враждебными режимами и структурами НАТО, дестабилизировать внутренне, наконец, просто переждать период усиления (России. — *Авт.*), задействовав все блокировки одновременно), либо всё же включить “неудобную” Россию в новую мировую систему с со-

ответствующими корректировками самой системы, а также материальными и политическими уступками новому бенефициару»[1].

Глава 3. Момент истины

Несмотря на крушение биполярности эпохи холодной войны и формирование сотрудничества по линии Восток–Запад, логика взаимного сдерживания и игры с нулевым результатом во многом продолжают определять характер современной европейской системы. Более того, разногласия между Россией и её западными партнёрами достигли такого градуса, когда многие всерьёз заговорили о преддверии новой холодной войны. «Вестфальская система, которую в определённых кругах стало модным критиковать, вывела ценностные различия за рамки межгосударственных отношений. С данной точки зрения холодная война означала движение вспять. Надо ли продолжать идти по этому пути назад, который может вести только к конфронтации?» — обращается к партнёрам министр иностранных дел России С. Лавров[2]. Декларированное стратегическое партнёрство по линии Россия–Запад/США/ЕС и сформированные институты диалога и сотрудничества не смогли предотвратить жёсткого противостояния России с её западными партнёрами по ключевым проблемам европейской повестки безопасности — Косово, ДОВСЕ, американской ПРО в Европе, расширения НАТО и др. Сотрудничество по ряду важных направлений, таких как, например, Афганистан, носит прагматический характер, если не сказать «вынужденный», когда не взаимодействовать попросту невозможно. Но даже на такое взаимовыгодное сотрудничество влияет логика игры с нулевым результатом. Возможные шаги по развитию взаимодействия неизбежно рассматриваются в контексте соотношения сил и влияния в регионах, имеющих важное геополитическое значение.

Принципиальная российская оценка кризиса современных международных отношений и европейской системы безопасности была ясно представлена в выступлении президента В. Путина на Мюнхен-

---

[1] *Косачев К.* Сильной России нужна сильная дипломатия // Международная жизнь. 2008. № 1–2. С. 129.

[2] *Лавров С.* Сдерживание России: назад в будущее? // Россия в глобальной политике. 2007. № 4.

ской конференции по безопасности 10 февраля 2007 г. В. Путин счел необходимым перестать «говорить округлыми, приятными, но пустыми дипломатическими штампами» и озвучил российские озабоченности, не встречающие конструктивной реакции со стороны Запада. Основную ответственность он фактически возложил на США, сказав, что корень существующих проблем — в попытках внедрения в мировые дела концепции однополярного мира, когда «отдельные нормы, да, по сути, чуть ли не вся система права одного государства, прежде всего, конечно, Соединенных Штатов, перешагнула свои национальные границы во всех сферах: и в экономике, и в политике, и в гуманитарной сфере — и навязывается другим государствам». «Это один центр власти, один центр силы, один центр принятия решения. Это мир одного хозяина, одного суверена. И это в конечном итоге губительно не только для всех, кто находится в рамках этой системы, но и для самого суверена, потому что разрушает его изнутри». Пренебрежение основополагающими принципами международного права оборачивается доминированием фактора силы, её гипертрофированным применением в международных делах. Россия не только выступает против такого миропорядка, но и считает его вообще невозможным. При этом президент Путин дал ясно понять, что Россия способна и готова играть активную и самостоятельную роль в мировых делах: «Россия — страна с более чем тысячелетней историей, и практически всегда она пользовалась привилегией проводить независимую внешнюю политику»[1].

После Мюнхена на Западе были растиражированы обвинения в адрес В. Путина в «неоправданной жёсткости», которая может привести к новой конфронтации. Российская интерпретация прямо противоположна. По словам Е. Примакова, «самое главное — Россия стремилась к тому, чтобы различия в позициях с Соединенными Штатами или с Европейским союзом не возродили холодную войну. Это было бы катастрофически неприемлемо для всего мирового сообщества, когда без США, России, Китая, Европейского союза невозможно противодействовать расползанию ядерного оружия, вести борьбу с международным терроризмом»[2]. Обвинения со стороны Запада ещё больше свидетельствовали о правоте России, поскольку игнорировали её за-

---

[1] *Путин В.* Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. 10 февраля 2007 г. Мюнхен (http://kremlin.ru/appears/2007/02/10/1737_type63374type63376type63377type63381type82634_118097.shtml).

[2] *Примаков Е.* Внешняя политика во всё большей степени направляется на восстановление России в качестве державы мирового класса // Международная жизнь. 2008. № 1–2. С. 48–49.

конные озабоченности и интересы и то, что такая жесткость была ответной реакцией. Как подчеркнул В. Путин, «мы подошли к тому рубежному моменту, когда должны серьёзно задуматься над всей архитектурой глобальной безопасности»[1], но так и не был услышан.

Стало понятно, что Россия больше не намерена идти на односторонние уступки Западу в обмен на традиционную риторику о стратегическом партнёрстве. Немецкая «Зюддойче Цайтунг» так охарактеризовала сложившуюся ситуацию: «Очевидно, США рассчитывали, что России, как и при расширении НАТО, придётся волей-неволей смириться с новым положением дел. Но Москва с тех пор окрепла и претендует на роль главного игрока. Похоже, европейцы разделяют озабоченность российской власти. Теперь дело за Вашингтоном»[2]. С. Лавров заявил, что проблема ПРО и проблема Косово представляют «красные линии» для российской внешней политики, «когда создаётся реальная угроза нашей национальной безопасности или существующему международно-правовому порядку»[3]. Эти темы наряду с «главным раздражителем, по определению С. Лаврова, в наших отношениях с Западом» — расширением НАТО являются определяющими в системе координат российской политики безопасности на европейском направлении.

Проблема расширения НАТО стала для России особенно острой в связи с постановкой в практическую плоскость вопроса о членстве в альянсе Грузии и Украины после произошедших там в 2003 и 2004 гг. «цветных революций». Новое политическое руководство обеих стран резко активизировало линию на интеграцию в НАТО в качестве своего политического приоритета, опираясь на всестороннюю поддержку США. Как заявлял грузинский президент М. Саакашвили, это может произойти «гораздо раньше, чем многие предполагают», не исключено — до 2009 года[4]. В качестве возможной даты вступления Украины так же был обозначен этот срок. В. Путин на Мюнхенской конференции 2007 г. дал ясно понять, что подобное развитие событий будет расценено как политика, направленная против России, угроза её безопасности: «Процесс натовского расширения не имеет никакого отношения к модернизации самого альянса или к обеспечению безопасности в Европе. Наоборот, это серьёзно провоцирующий фактор, снижающий уровень взаимного доверия. И у нас есть справедливое право

---

[1] *Путин В.* Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции...

[2] *Шавлохова М., Сидячко А.* Мюнхенский выговор. Владимир Путин показал в Германии бурю и натиск // Газета. 12 февраля 2007 г.

[3] Из выступления С. Лаврова в МГИМО в сентябре 2007 г. (http://www.finmarket.ru/z/nws/hotnews.asp?id=659047&hot=739879).

[4] http://www.newsru.com/world/04nov2004/gensek.html.

откровенно спросить: против кого это расширение? И что стало с теми заверениями, которые давались западными партнёрами после роспуска Варшавского договора?»[1]. Восприятие на Западе речи В. Путина как наступления на западные ценности и основополагающие интересы безопасности в духе холодной войны, а не как попытки убедить партнёров-оппонентов в необходимости критического переосмысления характера российско-западных отношений и принципов построения европейской системы безопасности только усилило аргументы сторонников скорейшего принятия в НАТО постсоветских государств.

В НАТО дали понять, что даже конфликты на их территории уже не рассматриваются как непреодолимое препятствие для членства[2]. После визита в Брюссель в декабре 2007 г. премьер-министра Грузии В. Гургенидзе Секретарь Совбеза страны А. Ломая заявил: «На фоне этого успеха можно с уверенностью сказать, что Грузия вскоре вступит в НАТО»[3]. Сформированная к этому времени новая правительственная коалиция заверила НАТО в укреплении линии на интеграцию в альянс. Вашингтон предпринял все усилия, чтобы убедить своих союзников по НАТО ускорить процесс интеграции Украины и Грузии и предоставить им План действий по членству (ПДЧ) на Бухарестском саммите в апреле 2008 г.

Серьёзные сложности в отношениях Москвы с Киевом и Тбилиси, с одной стороны, и отсутствие возможностей сдерживающим образом повлиять на позицию США, с другой — усиливали европейские акценты российской политики безопасности, главными адресатами которой продолжали оставаться Франция и Германия. Они отказались следовать за Вашингтоном в вопросе ускорения интеграции в НАТО Украины и Грузии и были поддержаны рядом европейских союзников, таких как Италия, Испания, Бельгия, Нидерланды. По мнению «европейской оппозиции», Украина и Грузия не достигли уровня внутреннего реформирования и стабильности, необходимого для получения ПДЧ. Особым препятствием является неурегулированность кон-

---

[1] *Путин В.* Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции...

[2] Спецпредставитель НАТО на Южном Кавказе Р. Симмонс признал, что принятие в альянс тех стран, на территориях которых существуют конфликты, противоречит уставу организации, но заявил, что альянс «найдет решение» этой проблемы. При этом он дал понять, что проблема, скорее, в России, нежели собственно в неурегулированных конфликтах в Грузии: «У Польши и стран Балтии, которые сегодня являются членами НАТО, также были конфликтные отношения с Россией» (*Симмонс Р.* Несмотря на конфликтные зоны, НАТО найдет выход для Грузии (Грузия Online. 10 декабря 2007 г.) (http://www.apsny.ge/news/1197315506.php).

[3] Грузия скоро вступит в НАТО // Грузия Online. 10 декабря 2007 г. (http://www.apsny.ge/news/1197322778.php.).

фликтов в Грузии. Однако крайне важно, что весомым мотивом отказа стал учёт позиции Москвы, которая заявила о готовности предпринять все меры, чтобы не допустить вступления Украины и Грузии в НАТО, по словам С. Лаврова, «неизбежно связанного с возможным таким принятием резкого ухудшения наших отношений и с альянсом, и с ведущими его членами, и с нашими соседями»[1].

Берлин и Париж согласны с тем, что Россия не имеет права вето в этом вопросе, но не считают правильным игнорировать серьёзные российские озабоченности, нарушать «сложившееся равновесие между Европой и Россией» и баланс сил в Европе. Французский премьер Ф. Фийон заявил, что Париж хочет вести на этот счёт диалог с Россией. Президент Франции Н. Саркози призвал последовать примеру В. Путина и откровенно говорил с ним о проблемах безопасности, учитывая и «свидетельство доброй воли» — его предложение о транзите через Россию для снабжении международных сил содействия безопасности (ИСАФ) в Афганистане[2].

Попытки Дж. Буша «продавить» необходимые решения на саммите в Бухаресте, несмотря на твёрдое франко-германское «нет», только провоцировали общее усиление американо-европейских разногласий. «Президент Буш, публично выразив поддержку вступлению Украины и Грузии в НАТО, бросил перчатку России и подготовил сцену для решающей схватки с Европой»[3]. После саммита Киев признал, что письмо, направленное 15 января 2008 г. президентом В. Ющенко, премьером Ю. Тимошенко и председателем Верховной Рады А. Яценюком Генеральному секретарю НАТО Я. де Хооп Схефферу относительно предоставления Украине ПДЧ, было преждевременным. Необходимы были предварительные консультации не только с Вашингтоном, но и с другими важными партнёрами, в первую очередь, с Германией. В решениях Бухарестского саммита признается, что Украина и Грузия «станут членами НАТО», но без указания каких-либо временны*х* рамок этого процесса. Стремясь снизить значимость крайне политизированного вопроса о предоставлении этим странам ПДЧ, саммит предоставил право такого решения Совету министров альянса[4].

---

[1] Обозреватель. 8 апреля 2008 г. (http://obozrevatel.com/news/2008/4/8/229901.htm).

[2] См.: NATO Summit. Sreech made by M. Nicolas Sarkozy, President of the Republic (Bucharest, 3 April 2008) / Официальный сайт МИД Франции (https://pastel.diplomatie.gouv.fr/editorial/actual/ael2/bulletin.gb.asp?liste=20080403.gb.html#Chapitre2).

[3] *Penketh A.* Diplomatic Editor. US and Ukraine challenge Russia on Nato expansion // The Independent. 2 April 2008.

[4] См.: Заявление по итогам встречи на высшем уровне в Бухаресте. Пресс-релиз (2008)049, апрель 03, 2008.

Это означало, что вопрос о членстве Украины и Грузии отодвигался на неопределённое время, и декабрьский Совет министров отказал Украине и Грузии в ПДЧ. В чём были причины такого решения? Во-первых, обе страны не были в состоянии выполнить критерии альянса в короткие сроки. Во-вторых, кризис 2008 г. на Кавказе (см. ниже) кардинально изменил ситуацию на постсоветском пространстве и создал новые барьеры для членства Украины и тем более Грузии в НАТО. В-третьих, пришедшая к власти в январе 2009 г. администрация Б. Обамы учитывает политические провалы Дж. Буша и более взвешенно подходит к этому и другим вопросам, вызывавшим острые разногласия между Соединенными Штатами и Европой. Наряду с этим расширение евро-атлантических институтов на Балканы рассматривается в Европе как несомненный приоритет. Решение Бухарестского саммита, открывшего переговоры с Албанией и Хорватией об их вступлении в НАТО, для таких стран, как Франция и Германия, — гораздо более значимый результат политики расширения, чем предельно конфликтный, несвоевременный и в целом неоправданный шаг, который Буш призывал сделать в направлении Украины и Грузии.

Американская программа создания «третьего позиционного района ПРО», без сомнения, заключала в себе потенциальную угрозу стратегической стабильности и международным интересам России. Причём планы США не сводились исключительно к задаче военного обеспечения «безопасности США и Европы» от возникающих ракетных угроз со стороны Ближнего Востока. Для Соединенных Штатов это было важным инструментом укрепления своей роли в Европе, которая за время правления Дж. Буша существенно ослабла. С одной стороны, это стало следствием относительного уменьшения значимости Европы в списке приоритетов американской внешней политики и политики национальной безопасности, смещением интересов в сторону внеевропейских регионов, в том числе Центральной Азии и всего Большого Ближнего Востока. С другой стороны, американские позиции в Европе ослабли в связи с европейской оппозицией военной кампании США в Ираке, осознанием в Европе стратегического поражения США, острой критикой политики администрации Буша, падением её рейтинга и, соответственно, уменьшением политических ресурсов. Программа ПРО в Европе позволяла обеспечить дополнительную привязку к США стран Центральной и Восточной Европы, внешняя и оборонная политика которых в значительной мере ориентирована на партнёрство с Америкой. Наличие новых элементов американского военного присутствия в Европе неизбежно потребует их учёта в евро-

пейской политике безопасности, что даст США возможность усилить свой голос и влияние. США в очередной раз (как в Ираке) предложили собственную интерпретацию, формы и методы противодействия существующим угрозам, от которых европейцам «сложно отказаться». Поэтому американское влияние распространялось и на государства «старой Европы», ограничивая их возможности оппонировать Соединенным Штатам как в целом, так и вследствие обретения Вашингтоном дополнительных опор в лагере «младоевропейцев».

Игнорирование Соединенными Штатами негативной реакции России, а отчасти также возражений и сомнений их европейских союзников отражало линию США на односторонние действия, размывающие потенциал и структуры многостороннего сотрудничества в противодействии общим угрозам и дестабилизирующие систему международных отношений, в том числе между Россией и её европейскими партнёрами.

Многие в Евросоюзе обеспокоены ситуацией, когда важнейшая тема, имеющая непосредственное отношение к европейской безопасности, не обсуждалась Вашингтоном не только с Евросоюзом, но и в рамках НАТО. Это ставило под вопрос значение и смысл для Соединенных Штатов трансатлантического альянса, который до сих пор рассматривался как фундамент безопасности Европы и Запада в целом. А. Меркель, канцлер Германии, председательствовавшая в ЕС в первом полугодии 2007 г., заявила, что необходимо начать открытые переговоры с Россией о намерении США разместить в Восточной Европе элементы американской системы ПРО, и подняла этот вопрос во время своего визита в Польшу в середине марта. Затем тематика ПРО (и Договора об обычных вооружениях) была включена в повестку дня политического диалога Россия–ЕС, включая встречи на высшем уровне. Планы США вызвали критику не только в европейских общественных дебатах и прессе, но и со стороны официальных лиц, особенно членов Европарламента. Министр обороны Австрии Н. Дарабос заявил: «Тот факт, что США планируют разворачивать в Восточной Европе свою ПРО, я считаю провокацией, это лишь провоцирует старые дебаты периода холодной войны»[1]. В самих США также довольно громко прозвучало мнение, что «это решение (по ПРО в Европе. — *Авт.*) является преждевременным, ошибочным, влечет за собой растрату миллиардов долларов

[1] Министр обороны Австрии поддержал позицию России, назвав размещение ПРО США в Европе провокацией («NEWSru.com». 23 августа 2007 г.) (http://www.newsru.com/world/07aug2007/pro.html).

и наносит урон нашим отношениям с европейскими союзниками и Россией»[1].

В результате США ещё при администрации Дж. Буша вынуждены были расширить многосторонние консультации по этой проблеме как в рамках НАТО, так и с Россией. Несмотря на то, что возможности влияния на планы США их европейских союзников довольно ограничены, критика односторонних действий и политики США возрастает, а российское видение многополярного мира, необходимости коллективного лидерства ответственных государств встречает большее понимание и поддержку.

Все это, несомненно, учитывалось новой американской администрацией Б. Обамы, которая приняла решение об отказе от развёртывания третьего позиционного района ПРО в Европе. Однако вряд ли стоит рассматривать изменение планов Соединенных Штатов в качестве непосредственного результата их жёсткой критики со стороны России и шага, направленного на «перезагрузку» отношений с ней США, объявленной Обамой. Довольно очевидно, что в основе принятого решения лежит, прежде всего, переоценка интересов и возможностей Вашингтона, включая потенциальную эффективность европейских элементов американской глобальной ПРО.

России не удалось отстоять свою принципиальную позицию по Косово, которая не была поддержана ни США, ни ЕС, в том числе в рамках контактной «тройки» посредников в переговорах. В том, что план М. Ахтисаари, спецпосланника Генсека ООН, по урегулированию косовской проблемы провалился, многие на Западе прямо винят Россию, которая фактически заблокировала внесение в СБ ООН резолюции, основывающейся на этом плане. Однако главная причина не в несговорчивости Москвы, а в том, что предложенный путь суверенизации Косово был неприемлем для одной из сторон конфликта — Сербии. Российская позиция как раз была вполне последовательна и отражала ранее достигнутые в ООН и Контактной группе по Косово договорённости, прежде всего, о том, что любое решение должно основываться на согласии обеих сторон. Тем не менее после самопровозглашения независимости Косово 17 февраля 2008 г. западные страны, и в первых рядах США и ведущие страны ЕС, пошли на её признание в индивидуальном порядке в обход ООН. Москва заявила о нелегитимности признания независимости Косово с точки зре-

---

[1] Размещение ПРО в Европе — «стратегическая ошибка» США, считает бывший помощник министра обороны США Роберт Гард («NEWSru.com». 7 августа 2007 г.) (http://www.newsru.com/world/07aug2007/pro.html).

ния действующего международного права, но попытки вернуть урегулирование в переговорное русло в рамках ООН[1] носили, скорее, ритуальный характер, нежели были рассчитаны на практический результат. Как и в случае с Ираком, Россия столкнулась с ситуацией, когда её законное право голоса и даже право вето в СБ ООН, не говоря уже об иных каналах российско-западного диалога, не позволили добиться учёта российской позиции и интересов. В заявлении российского МИДа подчеркивалось: «Те же, кто помышляет поддержать сепаратизм, должны понимать, какими опасными последствиями для складывавшихся десятилетиями устоев миропорядка и международной стабильности, авторитета решений Совета Безопасности ООН грозят обернуться их действия»[2]. «Всё международное право, по которому мы жили более одного века, рушится», — прокомментировал ситуацию российский вице-премьер С. Иванов, отметив, что «признание Косово носит прецедентный характер»[3].

Вместе с тем Россия строит свою практическую политику в неконфронтационном русле, несмотря на разногласия с западными партнёрами по проблемам европейской безопасности. «Россия не даст вовлечь себя в затратную конфронтацию, в том числе в новую гонку вооружений, разрушительную для экономики и пагубную для внутреннего развития страны», — подчеркивается в Концепции внешней политики. В ответ на американские планы по ПРО Москва выдвинула альтернативные предложения, позволяющие реагировать на существующие угрозы скоординированно или даже совместно. На саммите «Большой восьмёрки» в Хайлигендамме 8 июня 2007 г. В. Путин выступил с предложением использовать вместо строительства РЛС в Польше станцию слежения «Габала» в Азербайджане, арендуемую Россией, и в режиме реального времени передавать всю нужную информацию» партнёрам[4]. Затем на встрече с президентом Дж. Бушем 2 июля того же года в Кеннебанкпорте В. Путин конкретизировал российские инициативы, дополнив их новыми предложе-

---

[1] См., например: Ответ официального представителя МИДа России М.Л. Камынина на вопрос СМИ по Косово, 227-20-02-2008 (http://www.mid.ru/ns-rkonfl.nsf/90be9cb5e6f07180432569e00049b5fb/432569e00034005fc32573f5002c427d?OpenDocument).

[2] Заявление МИДа России по Косово, 216-17-02-2008 (http://www.mid.ru/ns-rkonfl.nsf/90be9cb5e6f07180432569e00049b5fb/432569e00034005fc32573f20053d7f7?OpenDocument).

[3] http://www.newsru.com/russia/19feb2008/ivanovreaction.html.

[4] Пресс-конференция по завершении встречи глав государств и правительств «Группы восьми» (8 июня 2007 г., Хайлигендамм) (http://www.kremlin.ru/appears/2007/06/08/2309_type63377type63380type82634_133304.shtml).

ниями: общая система ПРО могла бы включать также новую станцию по предупреждению ракетных пусков, строящуюся на юге России. Наряду с этим В. Путин подтвердил готовность открыть центр обмена информацией о пусках ракет в Москве. «Аналогичный центр можно было бы создать в одной из европейских столиц, в частности, в Брюсселе. И это была бы уже замкнутая система, которая работала бы в режиме реального времени»[1]. Подчеркивая необходимость принятия решений в контексте общеевропейской безопасности, В. Путин призвал расширить консультации по ПРО, привлекая все заинтересованные европейские страны, используя площадку Совета Россия–НАТО.

В. Путин особо подчеркнул весомость и перспективность российских инициатив: «Моя инициатива и мои предложения нашим американским партнёрам гораздо более широкие, чем создание радиолокационной станции в Габале»[2]. По словам С. Лаврова, Россия пошла на «беспрецедентные шаги в области стратегической открытости», предложив коллективный, с участием заинтересованных европейских государств, мониторинг потенциальных ракетных угроз европейскому континенту и совместное противодействие им[3]. Фактически Москва озвучила свою заинтересованность и готовность к изучению масштабных возможностей сотрудничества с западными партнёрами, в том числе с США, в области ПРО в ответ на существующие и потенциальные ракетные угрозы и риски. Это коренным образом изменило бы ситуацию, переведя обсуждение таких проблем, как американские планы по ПРО, из плоскости взаимного сдерживания в область реального стратегического партнёрства, лишающего основ не только политически, но и технически сохраняющуюся систему противостояния. Однако администрация Дж. Буша, назвавшего российские предложения интересными, «конструктивным, сильным шагом вперед», изначально не ориентировалась на их принятие. Ведя двусторонние консультации с Москвой, Вашингтон продолжал следовать ранее намеченным планам под прикрытием якобы кооперативного подхода. В декабре 2008 г. состоялся последний раунд консультаций с уходящей американской администрацией, но России и США так и не удалось

---

[1] Совместная пресс-конференция с Президентом США Джорджем Бушем (2 июля 2007 г. США, Уолкерс-Пойнт) (http://www.kremlin.ru/appears/2007/07/02/0031_type 63377 type63380_136681.shtml).

[2] Пресс-конференция по завершении встречи глав государств и правительств «Группы восьми» (8 июня 2007 г., Хайлигендамм).

[3] С. Лавров подвел итоги внешней политики Российской Федерации в 2007 г. («NEWSru.com». 3 января 2008 г.) (http://www.newsru.com/russia/03jan2008/lavrov.html).

сблизить позиции по ПРО и СНВ[1]. И только с приходом в Белый дом президента Б. Обамы и последующего его отказа от создания ПРО в Европе появились возможности для развития диалога в этой сфере в многосторонних форматах и с участием России.

14 июля 2007 г. Россия объявила о введении моратория на выполнение Договора по обычным вооружённым силам в Европе[2]. Многие на Западе напрямую связали это с проблемой ПРО, рассматривая российские действия как попытку оказать давление на Вашингтон в тот момент, когда Москва внесла альтернативные предложения. В европейских странах хотя и выразили «глубокую озабоченность» и «разочарование» в связи с приостановкой участия России в ДОВСЕ, действительно стали с большим пониманием относиться к её озабоченностям в отношении ПРО. Сохранялись надежды, что конструктивное поведение Вашингтона даст возможность Москве отказаться от моратория до его вступления в силу 12 декабря 2007 г. Эта дата, кроме того, совпадала с окончанием 120-дневного мандата Контактной группы по Косово в составе России, США и ЕС и предоставлением её заключительного доклада в СБ ООН. Таким образом, решение России также можно было рассматривать как последнюю попытку Кремля повлиять на принятие решений по Косово западными странами. Но в любом случае добиться этого не удалось. Напряжённость в отношениях между Россией и Западом существенно возросла. На декабрьском (2007) Совете Россия–НАТО министры не смогли принять План партнёрства на очередной год, и С. Лавров возложил ответственность за это на США. Министры иностранных дел НАТО в принятом ими коммюнике отметили: «Мы озабочены некоторыми действиями России в последнее время, в том числе по ключевым вопросам безопасности, таким, как Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ)»[3].

Тем не менее мораторий на ДОВСЕ никак нельзя рассматривать в качестве жёсткого асимметричного ответа Москвы на планы США и балканскую политику Запада, даже если Кремль и рассчитывал на

---

[1] Это подтвердил, в частности, замминистра иностранных дел России С. Рябков, сопредседатель рабочей группы по вопросам противоракетной обороны (http://www.izvestia.ru/news/news194269). Другой замминистра С. Кисляк также признал, что «итоги этого разговора разочаровывающие» (http://www.newsru.com/russia/15dec2007/por.html).

[2] См.: Указ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров» подписан Президентом Российской Федерации 14 июля 2007 г. (Текст Указа опубликован на Официальном сайте Президента Российской Федерации: http://www.kremlin.ru/text/docs/2007/07/137827.shtml).

[3] *Минаев А.* Косовский камень для НАТО и Москвы // Новые Известия. 10 декабря 2007 г.

косвенные политико-дипломатические дивиденды. Это вполне закономерный шаг, который стал следствием российских озабоченностей и в отношении режима выполнения Договора, адаптированный вариант которого страны НАТО в отличие от России так и не ратифицировали. Россия аргументированно представила свои озабоченности западным партнёрам на третьей Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ в июне 2006 г., а затем на созванной по инициативе Москвы Чрезвычайной конференции 12 июня 2007 г. Решение о приостановлении участия России в ДОВСЕ было принято в связи с тем, что страны НАТО в обоих случаях не пошли на конструктивное обсуждение, в том числе шести «исключительных обстоятельств», представленных на Чрезвычайной конференции, «затрагивающих безопасность Российской Федерации и требующих принятия безотлагательных мер». Вместе с тем, по мнению российской стороны, это решение не является шагом к развалу ДОВСЕ. Совсем наоборот — это попытка вывести переговорный процесс и существующий договорный режим из тупика, в том числе и за счёт дальнейших модификаций адаптированного ДОВСЕ.

Смена в России президентской власти фактически совпала с обострением политических отношений в сфере европейской безопасности и вопроса о том, каким образом строить отношения между её западной и восточной частями. Многие на Западе опасались, что неконструктивная политика уходящей американской администрации на российском направлении, отсутствие видимых развязок по важным проблемам безопасности (ПРО, СНВ, ДОВСЕ, Косово); попытки Дж. Буша «остаться в истории», протолкнув в НАТО Украину и Грузию, несмотря на очевидный разрушительный эффект этого для европейской системы безопасности; усилившиеся сложности в отношениях России и ЕС — всё это с учётом возросшей ответной жёсткости Москвы определит характер российской политики при президенте Д. Медведеве — преемнике В. Путина.

Новая российская Концепция внешней политики, подготовленная как программный документ президента Д. Медведева, действительно отражает негативные аспекты развития европейской системы безопасности и международных отношений и соответственно вызовы России. Она учитывает, что «реакция на перспективу утраты историческим Западом своей монополии на глобализационные процессы находит своё выражение, в частности, в инерции политико-психологической установки на «сдерживание» России». Концепция отмечает дестабилизационные эффекты «стратегии односторонних действий», которая «провоцирует напряженность и гонку вооружений, усугубля-

ет межгосударственные противоречия, разжигает национальную и религиозную рознь, создаёт угрозу безопасности других государств, ведёт к росту напряженности в межцивилизационных отношениях». В Концепции осуждается «игнорирование отдельными государствами и группами государств основных принципов международного права»; «применение принудительных мер с использованием вооружённой силы в обход Устава ООН и её Совета Безопасности»; «военно-политическое соперничество региональных держав»; «расширение конфликтного пространства, в том числе в непосредственном геополитическом окружении России». Документ отражает фундаментальное отличие нынешней ситуации от того периода, когда в России отсутствовали собственная ясная стратегия и потенциал реализации тех интересов безопасности, которые расходились с западными: «новая Россия, встав на твердую почву национальных интересов, обрела полноценную роль в глобальных делах». Однако она отказывается от возврата к конфронтационной модели и новой гонке вооружений, «пагубной для внутреннего развития страны». Концепция исходит из того, что «интересы страны в современных условиях диктуют настоятельную необходимость активного продвижения позитивной повестки дня по всему спектру международных проблем»[1].

Как и в прежней Концепции внешней политики, её приоритетом признается сотрудничество с государствами — участниками СНГ. Однако в оценку европейского направления внесены коррективы. ЕС по-прежнему является для России «одним из основных торгово-экономических и внешнеполитических партнёров», но в новой редакции отсутствует положение о его «ключевом значении», а также о «традиционно приоритетном» значении отношений с европейскими государствами. «Россия выступает за достижение подлинного единства Европы, без разделительных линий, путём обеспечения равноправного взаимодействия России, Европейского союза и США». Главной целью на европейском направлении является «создание по-настоящему открытой, демократической системы общерегиональной коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство Евроатлантического региона — от Ванкувера до Владивостока». Но теперь достижение этой цели не увязывается непосредственно с ОБСЕ, а рассматривается в контексте заключения Договора о европейской безопасности (ДЕБ).

Идею заключения такого договора выдвинул в июне 2008 г. Д. Медведев во время своего первого европейского визита в качестве

---

[1] Концепция внешней политики Российской Федерации, Пр-1440. 12 июля 2008 г. (http://archive.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204108.shtml).

президента в Германию. Договор, по словам Д. Медведева, «внёс бы окончательную ясность в значение фактора силы во взаимоотношениях в Евроатлантическом сообществе»[1]. Президент продемонстрировал, что он полностью разделяет оценки прежнего руководства в отношении ситуации в системе европейской безопасности. В то же время, несмотря на сохраняющиеся принципиальные российские озабоченности, он намерен искать решения на кооперативной основе. «Он представляет обновление в рамках преемственности», — довольно точно определил политический облик нового российского президента Ж.-К. Юнкер, премьер-министр Люксембурга[2].

Кавказский рубеж

Кризис на Кавказе, спровоцированный вооружённым нападением Грузии на Южную Осетию 8 августа 2008 г., обострил до предела ситуацию в Европе и существовавшие противоречия.

События на Кавказе действительно стали ударом по системе европейской безопасности, но в западных странах в это вкладывают совсем иной смысл, чем в России. На Западе обвиняют Россию в сломе сложившихся отношений и нарушении главных правил. «Неприемлемые» и «непропорциональные» действия — самые мягкие оценки в адрес Москвы, прозвучавшие из Европы. Вашингтон был куда менее сдержан и прямо обвинил Россию в кавказском кризисе. На неофициальном уровне в западной прессе громко зазвучали слова «агрессия» и «оккупация». Кавказский кризис стал своего рода зеркальным отражением войны 1999 г. в Югославии, когда вся Россия говорила об агрессии НАТО против суверенного государства — члена ООН, а на Западе видели в этом «единственный способ» предотвратить гуманитарную катастрофу. Теперь же Кремль крайне раздражен западной реакцией. Ведь на деле практически все понимают, кто начал войну, кто агрессор. Но на Западе об этом «красноречиво» молчали, поскольку за происшедшими кардинальными изменениями в зонах конфликтов в Грузии отчетливо проявились меняющиеся геополитические очертания огромной России. Не западная критика, а такая реакция, построенная на аксиоме «во всём виновата Россия», стала

---

[1] Выступление Д. Медведева на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии (06.06.2008) (http://www.medvedev-da.ru/public/index.php?ELEMENT_ID=4316).

[2] *Sweeney C.* Russia's Medvedev offers foreign policy continuity. Reuter. May 1, 2008. (http://www.reuters.com/article/newsMaps/idUSL0192315220080501).

оскорбительной не только для Кремля, но и для большинства россиян и, конечно, для осетин с абхазами.

И на Западе, и в России понимают, что события на Кавказе заставляют мыслить категориями «до» и «после». Но дело в том, что европейская система безопасности «до» Москву не устраивала, о чем российское руководство постоянно говорило западным партнёрам. Но предметный диалог с учётом российских озабоченностей так и не состоялся. Более того, даже громкие призывы к такому честному диалогу, которые прозвучали, например, в известной речи В. Путина в Мюнхене, называли «неправильными» и «провокационными», а кандидат в президенты США Д. Маккейн признал их «самой агрессивной речью российского лидера с момента окончания холодной войны». После «оккупации» Россией части Грузии и признания независимости «двух сепаратистских образований» «внезапно вновь возник вопрос: является ли Россия по-прежнему партнёром Запада, или она снова стала его врагом?», — «размышляет» европейская пресса[1]. «И Россия, и Запад переживают свой момент истины. Россия хочет защитить свои интересы и занять в мировом порядке подобающее ей место. Запад хочет сохранить существующий порядок, заставляющий Россию служить его интересам»[2]. Поэтому, если Запад после грузинских событий сожалеет о крахе сложившейся системы безопасности, о том, что нельзя дважды войти в одну и ту же воду, Москва, наоборот, с ещё большей убежденностью говорит, что так дальше жить нельзя.

Именно в этом смысле президент Д. Медведев сравнил случившееся с террористическим актом «9/11». В Европе и Америке такое сравнение считают, как минимум, спорным — ведь грузины не атаковали кремлевские башни. Но проводя аналогию с «11 сентября», Медведев пытается подчеркнуть совсем иной контраст — Москва в отличие от Вашингтона априори не могла рассчитывать на понимание с западной стороны и тем более на поддержку. Хотя до самого последнего момента, когда уже всем было понятно, что Тбилиси готовится напасть на Южную Осетию, Россия пыталась убедить западных партнёров в необходимости срочно добиться гарантий неприменения силы. М. Саакашвили нарушил все ключевые международные договорённости по Грузии, напал на российских миротворцев и мирных граждан в Цхинвали, к тому же с российскими паспортами. Почему же России отказано в праве на защиту? Потому что агрессор применил силу пропорционально (своим возможностям), а Россия непропорционально (его «слабости»)?

---

[1] *Jauvert V.* Les faucons de la Grande Russie // Le Nouvel Observateur. 25 Septembre 2008.

[2] *Малявин В.* Россия и Европа: Без иллюзий // Ведомости. 28 ноября 2008 г.

Другими словами, конфликт в Грузии действительно видится из России как новый рубеж, за которым, как и после «11 сентября», необходим поиск новых ответов на вызовы безопасности. Дилемма остаётся прежней, но становится предельно острой. Или мы строим единую Европу безопасности и сотрудничества, или скатываемся к новому изданию холодной войны, к философии и стратегии взаимного сдерживания, которое неизбежно включало бы и военно-политические инструменты.

Конфликт на Кавказе довольно быстро удалось вывести из острой военной фазы благодаря взаимным усилиям Европейского союза и России. 9 августа 2008 г. Франция как председатель ЕС выступила с заявлением, призвав Россию и Грузию «безотлагательно прекратить боевые действия» в Южной Осетии, «вернуться к положению, предшествовавшему началу конфликта», и начать переговоры по его урегулированию. ЕС выразил «глубокую обеспокоенность в связи с жертвами и страданиями, выпавшими на долю населения, значительными разрушениями, растущим числом беженцев» в зоне конфликта, а государства-члены — готовность «участвовать в гуманитарной акции в поддержку населения» пострадавших районов. Одновременно в Евросоюзе было принято решение о необходимости его участия наряду с ООН и другими международными организациями в урегулировании южноосетинского кризиса. Как заявил министр иностранных дел Франции Б. Кушнер, Евросоюз активно участвует в урегулировании и «способен оказать помощь и в дальнейшем, став, возможно, гарантом мира».

В ночь на 11 августа Б. Кушнер прибыл с визитом в Тбилиси совместно с А. Стуббом, министром иностранных дел Финляндии, председательствовавшей в ОБСЕ. На встрече с руководством Грузии обсуждались сложившаяся ситуация и возможные пути прекращения конфликта. Главным приоритетом для ЕС, по словам К. Галлах, пресс-секретаря Верховного представителя ЕС по внешней политике и безопасности Х. Соланы, было добиться прекращения огня. Им удалось получить соответствующие обязательства от президента Грузии М. Саакашвили и на этой основе 12 августа продолжить переговоры в Москве. В тот же день с визитом в Москву прибыл президент Франции Н. Саркози. Результатом его переговоров с российским президентом Д. Медведевым стали шесть согласованных принципов урегулирования («План Саркози–Медведева»): не прибегать к использованию силы; окончательно прекратить все военные действия; обеспечить свободный доступ к гуманитарной помощи; вооружённые силы Грузии возвращаются в места их постоянной дислокации; вооружённые силы России выводятся на линию, предшествовавшую

началу боевых действий. Также российские миротворческие силы принимают дополнительные меры безопасности. Предусматривалось и международное обсуждение будущего статуса Южной Осетии и Абхазии и путей обеспечения их прочной безопасности. В ночь на 13 августа М. Саакашвили после переговоров с Н. Саркози принял этот план с поправкой по последнему пункту. Россия согласилась с этой редакцией, которая предполагает проведение переговоров с целью обеспечения стабильности и безопасности Абхазии и Южной Осетии (а не статуса).

Однако после подписания соглашения о прекращении огня (14 августа президентами Абхазии и Южной Осетии, 15 августа — Грузии, 16 августа — России) российский МИД заявил о невозможности обеспечить надёжную безопасность двух республик без решения вопроса об их статусе, а 26 августа президент Д. Медведев подписал указы о признании Россией независимости Южной Осетии и Абхазии. Это вызвало новую волну обвинений в адрес Москвы, в том, что она нарушает не только основополагающие принципы международного права, но даже план урегулирования «Саркози–Медведев».

Отношения Россия–НАТО были фактически заморожены. Ряд стран ЕС предлагали рассмотреть вопрос о наказании России санкциями, а экстренный саммит Евросоюза 1 сентября 2008 г. (третий в истории) приостановил переговоры с Москвой о новом Соглашении о стратегическом партнёрстве. Балтийские государства потребовали от НАТО внести изменения в военное планирование, чтобы гарантировать их защиту от «возможной агрессии». Украина (и, конечно, Грузия) ещё громче стали стучать в двери НАТО. Многие страны Евросоюза поддержали Вашингтон в том, что необходимо внести существенные коррективы в отношения с Москвой с учётом кавказских событий. При этом США не только жёстко критиковали Россию, но и продемонстрировали готовность переводить противодействие в практическую плоскость: было подписано соглашение с Польшей по ПРО; по инициативе госдепартамента введены односторонние санкции в отношении Рособоронэкспорта; приостановлено действие Соглашения о сотрудничестве в области мирного атома.

В отличие от США политика Евросоюза оказалась довольно конструктивной. Решения саммита 1 сентября носили сбалансированный характер. С одной стороны, Европейский Совет выразил обеспокоенность конфликтом и «непропорциональной реакцией со стороны России», осудил одностороннее признание Москвой независимости Абхазии и Южной Осетии. С другой стороны, не получили развития предложения ряда государств-членов ввести санкции в отношении

России. Переговоры по новому базовому соглашению Россия–ЕС были приостановлены («до того момента, пока все войска не будут отведены на позиции, которые они занимали до 7 августа») не в качестве политической санкции, а, скорее, по соображениям целесообразности. Отмечая, что «из-за кризиса в Грузии отношения между ЕС и Россией оказались на перепутье», Европейский Совет не видит «альтернативы крепким отношениям, основанным на сотрудничестве, доверии, диалоге, уважении верховенства права и принципов, признанных Уставом Объединённых Наций и ОБСЕ». В итоговой резолюции содержались признание важности плана Саркози–Медведева и призыв к его полному выполнению. Со своей стороны, «Европейский союз готов поддержать все усилия по обеспечению мирного и постепенного разрешения конфликта в Грузии, включая непосредственное присутствие на месте». Для этого, в частности, было принято решение назначить Специального представителя Европейского союза по вопросам кризиса в Грузии. Совет министров иностранных дел ЕС 15 сентября утвердил в этой должности П. Мореля, прежде занимавшего пост спецпредставителя по Центральной Азии.

Совет уполномочил председателя «продолжать обсуждение, наблюдая за полным выполнением договора из шести пунктов», и наметил с этой целью на 8 сентября визит в Москву главы Европейского Совета Н. Саркози в сопровождении Президента Еврокомиссии Ж.М. Баррозу и Высокого Представителя по ОВПБ Х. Соланы. Подготовке этой встречи была посвящена неформальная сессия министров иностранных дел ЕС 5–6 сентября в Авиньоне. Московские переговоры были признаны сложными, но высокопродуктивными. Их итогом стала договоренность о немедленном вступлении в силу дополнительных пунктов плана Медведева–Саркози, согласованных президентами и конкретизировавшими базовый документ.

Новые обязательства постулировали следующее: 1) Россия должна к 15 сентября вывести свои миротворческие силы с территории Грузии по линии Поти–Сенаки в случае предоставления юридических гарантий неприменения силы против Абхазии, и это должно произойти максимум в течение семи дней; 2) отвод грузинских войск в места их постоянной дислокации должен завершиться к 1 октября; 3) не позднее 1 октября в конфликтных зонах, прилегающих к Южной Осетии и Абхазии, должны быть размещены международные наблюдатели численностью не менее 200 человек, включая миссию ЕС; 4) в течение 10 дней после создания международных механизмов Россия также обязуется вывести все свои войска из зон, прилегающих к Абхазии и Южной Осетии, на «предконфликтные» позиции; 5) 15 октября

в Женеве откроются международные переговоры с целью обеспечить безопасность и стабильность Южной Осетии и Абхазии.

По вопросу размещения автономной миссии ЕС в Грузии сразу же возникли разногласия. Москва отказалась обсуждать возможность дислокации европейских наблюдателей непосредственно на территории Южной Осетии и Абхазии, так как признает их статус как независимых государств, и эта позиция не может быть изменена. Х. Солана 10 сентября в Европарламенте подтвердил, что гражданская миссия в Грузии в рамках ЕПБО/ОПБО численностью 200 человек под европейским командованием с финансированием из бюджета ЕС будет размещена в любом случае, хотя и за пределами Южной Осетии и Абхазии. 15 сентября Европейский Совет после обсуждения ситуации в зоне конфликта утвердил оперативную концепцию и общую акцию, учреждающие миссию ЕС в Грузии. Основной задачей миссии под руководством немецкого дипломата Х. Хабера является контроль за выполнением мирного плана Медведева–Саркози, а также за предоставлением адресной гуманитарной помощи и за содействием возвращению беженцев и восстановительным работам. Для обсуждения деталей работы миссии и общей ситуации 30 сентября в Тбилиси прибыл Х. Солана. Одновременно российский Генштаб провёл консультации с наблюдателями от Евросоюза с целью определить механизм передачи полномочий, обеспечить безопасность европейских миротворцев, а также вопрос о том, как удержать под контролем ситуацию в регионе. 15 октября в соответствии с намеченным планом урегулирования начала работу женевская Конференция по Грузии.

В контексте кавказского кризиса в повестке дня европейской безопасности с особой остротой встал вопрос о том, насколько жизнеспособна российская идея продвижения к юридически обязывающему Договору о европейской безопасности (ДЕБ). Многие эксперты высказали мнение, что после «Грузии» шансы пойти по этому пути упали до нулевой отметки, поскольку на Западе не верят в добрые намерения Москвы, которая «загоняет себя в изоляцию».

Действительно, Россия и Запад, так и не вставшие на путь стратегического партнёрства и поиска совместных решений, в результате начали скатываться в воронку глубокого политического кризиса. Однако, как подчеркивает российское руководство, есть и оборотная сторона. Другого пути, кроме как двигаться совместно к преодолению кризиса, к сотрудничеству и взаимовыгодному практическому партнёрству, налаживать механизмы взаимодействия и действовать сообща, нет. Это должны отчётливо сознавать российские партнёры, а не пытаться и дальше решать проблемы «корпоративно». В общеполити-

ческом контексте предложения Д. Медведева следует рассматривать, прежде всего, как запросную позицию, которая обозначает наши озабоченности и наши устремления — чего мы хотим достичь в сфере европейской безопасности.

В октябре 2008 г. на международной конференции по вопросам мировой политики во французском Эвиане российский президент сформулировал основные принципы, которым должен отвечать ДЕБ. Ключевой принцип равной безопасности подразумевает три «не»: не обеспечивать свою безопасность за счёт безопасности других; не допускать (в рамках любых военных союзов или коалиций) действий, которые ослабляют единство общего пространства безопасности; не позволять, чтобы развитие военных союзов осуществлялось в ущерб безопасности других участников договора. Д. Медведев подчеркнул, что конфликт на Кавказе продемонстрировал, насколько неэффективна существующая архитектура европейской безопасности и насколько актуальны предложения Москвы. Свой интерес к ним выразили многие западные партнёры России, в том числе французский президент Н. Саркози. Москва, в свою очередь, проявила готовность конкретизировать выдвинутую идею, и российский МИД представил партнёрам по ОБСЕ общую схему основных элементов будущего Договора. А уже через год, 29 ноября 2009 г. Россия официально представила проект ДЕБ, направив его всем потенциальным участникам.

Идея ДЕБ предполагает формирование сетевой структуры безопасности, объединяющей как национальные государства, так и действующие организации и союзы вокруг единых целей и задач противодействия существующим вызовам и угрозам, в первую очередь, военно-политическим. Именно в сфере «жёсткой безопасности» остро ощущается дефицит взаимного доверия и сотрудничества, что создаёт преграды для создания надёжной всеобъемлющей системы общеевропейской безопасности. Повышенный интерес со стороны многих европейских государств связан с тем, что, несмотря на существующие разногласия с Россией, открывается позитивная повестка дня на долгосрочную перспективу. Новая администрация США, заявившая о необходимости «перезагрузки» отношений с Россией, также должна быть заинтересована в открытой дискуссии вокруг нового Договора. Предложенный Москвой проект документа значительно *уже* того объёма вопросов, которые Российская Федерация конкретно готова была изначально решить через систему переговоров с партнёрами о новом юридически обязывающем договоре. Однако такое сужение переговорного поля открывало лучшие возможности для того, чтобы добиться более конкретных результатов на ключевом переговорном направлении и в относительно короткие сроки.

В принципиальном плане российская инициатива — это прежде всего отражение существующего водораздела — Запад и Восток, ЕС–НАТО–США и Россия, Они и Мы. Это, следовательно, поиск ответа на вопрос, который со времени окончания холодной войны с каждым днём стоит всё острее: каким образом «вписать» Россию в европейскую архитектуру, если она не может стать частью её опорных элементов — расширяющихся НАТО и ЕС. Для многих на Западе ответ очевиден. России предлагается присоединиться к западным ценностям и постепенно интегрироваться в западное (евро-атлантическое) пространство. Россия, не видя себя частью евро-атлантической системы, стремится найти модели двустороннего сближения и равноправного сотрудничества «на внеблоковой основе»[1]. И предложенный Договор отражает именно такую философию. Официальная российская точка зрения состоит в том, что нельзя себя чувствовать в Европе комфортно — ни в НАТО, ни в ЕС, если не учитываются приоритетные интересы не входящей в них России. Очевидно, многие это достаточно ясно понимают, и поэтому Москва имеет все основания рассчитывать на позитивную заинтересованность в обсуждении российской инициативы. Конечно, прогнозировать развитие подобных крупных международных проектов, которые носят исторический характер и для воплощения которых необходима политическая воля, довольно сложно. Но работу над Договором о европейской безопасности необходимо рассматривать как такую задачу исторического масштаба — слом структур сдерживания, доставшихся от холодной войны, и создание общей системы безопасности — равной и неделимой — от Ванкувера до Владивостока.

Вопрос в том, насколько они в практическом плане могут быть интересны партнёрам России. Ведь каждое государство на пространстве ОБСЕ будет анализировать: а какую «добавленную стоимость» несут в себе российские предложения по безопасности? Каким образом их можно сбалансировать с другими приоритетами и, в частности, с интересами в рамках евро-атлантических опор — Европейского союза и НАТО. Не повлияет ли новый российский подход на жизнеспособность западных институтов безопасности, значимость которых их члены ни в коей мере не склонны преуменьшать?

Поэтому формирование новой общеевропейской системы, очевидно, невозможно как альтернатива действующей. Существующая архи-

---

[1] По словам Д. Медведева, «текущие разногласия с Россией трактуются многими на Западе с позиций необходимости подтянуть просто российские подходы к западным. Но нам не нужно, чтобы нас таким образом «обнимали». Мы должны находить общие развязки» (см.: Выступление Д. Медведева на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии, 06.06.2008).

тектура нуждается не в сломе, а в трансформации. Договор важно рассматривать не столько как новый механизм для разрешения разногласий и проблем, сколько как итог укрепления доверия и отношений сотрудничества между Россией и её партнёрами по всем линиям. Лишь на практике в рамках общеевропейского диалога российские предложения могут и должны быть уточнены, расширены и дополнены.

Для движения в сторону совместного укрепления европейской безопасности необходима политическая воля. Не следует закрывать глаза на то, что сообщество западных государств, к сожалению, пока попрежнему не готово к тесному партнёрству с Россией. Об этом свидетельствует и занятая большинством из них позиция в отношении России по событиям на Кавказе. Но проект ДЕБ достаточно конкретный, и теперь российским партнёрам достаточно сложно «отмолчаться», не выступить с его оценкой. Несмотря на довольно скептическое отношение к российским предложениям по ДЕБ — и по этому поводу не следует строить излишних иллюзий — странам Евросоюза, ОБСЕ и НАТО сложно их игнорировать. Если подобная инициатива Российской Федерации их не удовлетворяет, тогда потребуется предъявить весомые аргументы — почему. А если они всё же решат, что российский подход в целом может стать отправной точкой для обсуждения, то необходимо будет начать совместную работу над итоговым текстом документа.

В то же время никто и не рассчитывает на быстрые, революционные перемены. Важны вектор, тенденция, перспектива, и ситуация начинает постепенно меняться. Становятся очевидными преступный авантюризм режима Саакашвили, его ответственность за случившееся. Становится особенно ясно, насколько неэффективна нынешняя система безопасности в Европе и что необходимы совместные механизмы для поиска общих ответов на существующие вызовы. Если бы такие механизмы уже были созданы и работали, эскалации конфликта в Грузии наверняка удалось бы избежать. Ведь Саакашвили делал ставку не на свою военную силу, а на поддержку Запада, прежде всего, США, и играл на российско-западных разногласиях. Становится особенно ясно, что, если не удастся развернуться в сторону коллективной ответственности и решений, Россия и её нынешние западные оппоненты неизбежно будут вынуждены следовать логике взаимного сдерживания, не исключено — с воссозданием его военно-политических опор.

Поэтому необходимость поиска взаимных компромиссов и общих политических платформ может привлечь к российской идее общеевропейской системы и организации по безопасности убежденных и последовательных сторонников. Показательно, что конфликт в Грузии

не только выявил различия в позициях России и её оппонентов на Западе, но и заставил искать пути взаимного сближения и сотрудничества. Пожалуй, впервые Россия и ЕС проявили способность достичь компромисса по вопросам, по которым их позиции существенно расходятся. Впервые ЕС с согласия Москвы направил миссию ЕПБО в Грузию, а значит, «допускается» в зону замороженных конфликтов в СНГ. Можно добавить, что Кремль подчёркнуто отказался от «ответных шагов» и «адекватных ответов» в ситуации возникшей политической напряжённости. Напротив, Д. Медведев подписал указ направить в Чад российский контингент в поддержку операции Европейского союза.

Не следует переоценивать это вынужденное сближение. Рецидивы поставгустовского кризиса продолжают оказывать дестабилизирующее влияние на отношения безопасности в Европе. После решения НАТО в начале марта 2009 г. восстановить взаимодействие с Россией в рамках Совета Россия–НАТО (СРН) оно было вновь поставлено под вопрос. Москва обвинила НАТО в необоснованном и провокационном характере решений о высылке двух сотрудников российского представительства в альянсе и о проведении военных учений в Грузии. «Эти шаги не укладываются ни в какие дозволенные рамки, это практически попытки возобновления холодной войны», — подчеркнул спикер Госдумы Б. Грызлов[1]. МИД России заявил, что за ними «стоят силы, не заинтересованные в придании устойчивого характера наметившейся было тенденции к нормализации», «они судорожно ищут предлоги, чтобы на пути взаимовыгодного развития российско-натовского, да и российско-европейского диалога вновь образовывались завалы»[2]. С. Лавров посчитал в этой ситуации необходимым воздержаться от участия в первой после восстановления отношений с НАТО министерской сессии СРН 18–19 мая, которая была отложена, и контакты продолжались на посольском уровне. Полномасштабная работа СРН была возобновлена лишь 4 декабря 2009 г., когда министры иностранных дел признали необходимым не только возобновить прерванное сотрудничество, но и рассмотреть возможности его качественного совершенствования и развития. Были одобрены Программа работы СРН на 2010 г., а также документы о совершенство-

---

[1] Россия примет участие в сессии Парламентской ассамблеи НАТО // Агентство национальных новостей. 7 мая 2009 г. (http://www.annews.ru/news/detail.php?ID=183712).

[2] Комментарий Департамента информации и печати МИДа России в связи с провокационными действиями в отношении двух сотрудников Постпредства России при НАТО, 703-30-04-2009 (http://www.mid.ru/ns-dos.nsf/8aa6d005cdff4b79432569e70041fdc5/432569d800223f34c32575a8003cb9d3?OpenDocumen).

вании его деятельности и проведении совместного обзора вызовов и угроз безопасности XXI в. Возникла довольно благоприятная атмосфера для того, чтобы проблематика укрепления европейской безопасности нашла вполне конкретное звучание в переговорном формате Россия–НАТО. На сессии СРН в Лиссабоне, прошедшей 20 ноября 2010 г. в формате саммита с участием Д. Медведева, было решено существенно расширить сотрудничество между РФ и НАТО.

Стало особенно ясно, что кризис политических отношений обходится слишком дорого для всех и преодолеть его нелегко. Но об этом свидетельствуют не только ситуация, сложившаяся после конфликта в Грузии, но и весь опыт рубежа нового века. Тогда российское руководство, несмотря на сохраняющиеся серьёзные разногласия с западными партнёрами, сделало весьма смелый разворот для сближения с Западом, восстановив отношения с НАТО и оказав поддержку США после «11 сентября». Сегодня Европа, не соглашаясь с Москвой по Грузии, также готова, хотя и более осторожно, идти на сближение, не видя этому принципиальной альтернативы. Многие в ЕС не одобряют жёсткости прежней администрации США и в определённой мере дистанцировались от этой линии. Однако такая жёсткость заметно сузила коридор политического маневра администрации Б. Обамы, а значит, европейских союзников США, для которых трансатлантические отношения остаются несомненным приоритетом. Но и новая американская администрация, со своей стороны, понимает необходимость дистанцирования от акцентированно односторонней политики прежнего руководства страны, важность сближения с Европой, нахождения развязок в российско-американских отношениях. Их нормализация, в свою очередь, в общих интересах России и Евросоюза.

* * *

В целом институциональная система международной и европейской безопасности продолжает испытывать серьёзные трансформации, и её реформирование, вызванное глубокими сдвигами в мироустройстве и системе международных отношений, далеко от завершения. Вместе с тем можно определить ряд генеральных направлений продолжающейся эволюции институциональной системы безопасности.

Прежде всего, очевиден переход от межгосударственных союзов и уний к международным организациям регионального и глобального характера, от преимущественно политической системы — к международно-правовой. Расширение геополитических и экономических границ современного мира далеко за пределы Европы, формирование

новых центров силы и международной политики, процессы глобализации привели к тому, что международная система безопасности перестала быть по своему содержанию европейской и стала де-факто и де-юре мировой глобальной системой. Наряду с ООН как глобальной организацией безопасности активно развиваются региональные структуры и механизмы. Процессы развития и демократизации современного мира, глобализация кардинально меняют содержание международной безопасности: в иерархии её приоритетов на первый план выдвигаются безопасность личности и обеспечение прав человека; продолжается переход от военной безопасности к всеобъемлющей, когда не менее и даже более важными её аспектами становятся нетрадиционные (невоенные) вызовы и угрозы; соответственно изменяются и инструменты обеспечения безопасности, среди которых военно-силовые дополняются и замещаются «мягкой силой»; растут число и влияние неправительственных акторов — как международных организаций, так и сетевых структур. С окончанием холодной войны диалектика поддержания безопасности и стабильности определяется переходом, хотя далеко не завершённым, от противостояния и взаимного сдерживания к взаимодействию и сотрудничеству и от дискриминационной по сути системы — к системе равноправных отношений. Однако революционные изменения в системе международной безопасности не сопровождаются революционной трансформацией её институциональной структуры, созданием дееспособной общеевропейской системы. Её неадекватность современным угрозам и вызовам характеризуется относительной слабостью и неэффективностью традиционных институтов и сохраняющейся неопределённостью перспектив перехода к коллективным принципам, нормам и механизмам. Вместе с тем острота кризисных явлений в системе европейской безопасности диктует необходимость и увеличивает возможности их преодоления за счёт наращивания элементов сотрудничества.

Часть II. ТРАДИЦИОННЫЙ КОМПЛЕКС ПРОБЛЕМ: НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ДАВЛЕНИЕ ИНЕРЦИИ

Глава 4. Россия и Европа в режимах ядерного нераспространения

Проблема ядерного распространения представляет собой общепризнанную угрозу международному миру и безопасности и занимает приоритетное место в политике ведущих государств мира. Однако различные интересы крупных держав препятствуют полноценному сотрудничеству в эффективном противодействии этой угрозе. Настоящая глава имеет целью проанализировать современное состояние основных международно-правовых режимов ядерного нераспространения, прежде всего Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО), а также дебаты по их укреплению. Отдельные разделы посвящены географическим источникам распространения и различиям в приоритетах ведущих держав. Для иллюстрации взаимодействия России и других европейских стран в области нераспространения приводится краткий обзор многостороннего дипломатического процесса по разрешению иранской ядерной проблемы.

Договор о нераспространении ядерного оружия

Договор о нераспространении ядерного оружия 1968 г. (ДНЯО) является краеугольным камнем международно-правового режима нераспространения ядерного оружия. В нём участвуют все государства

мира, кроме Индии, Израиля, КНДР и Пакистана. Таким образом, по своему охвату он представляет собой наиболее всеобъемлющее соглашение по контролю над вооружениями. Договор делит государства-участники на две категории — ядерные и неядерные. В соответствии с этим документом к ядерным относятся страны, произведшие испытание ядерного взрывного устройства к моменту подписания Договора. Таких стран пять: Россия, США, Китай, Великобритания и Франция. Все они одновременно являются постоянными членами Совета Безопасности ООН. Неядерные страны не имеют права на создание ядерного оружия.

ДНЯО вступил в силу в 1970 г. и имел первоначальный срок действия 25 лет. В 1995 г. на Конференции стран-участниц по обзору и продлению он был продлён на неопределённый срок и стал бессрочным.

Сам по себе Договор не имеет механизма проверки его соблюдения, а также международного органа, осуществляющего мониторинг за его выполнением. Механизм такого мониторинга выполняется обзорными конференциями, созываемыми раз в пять лет. Последняя обзорная конференция состоялась в мае 2010 г. (они обычно проводятся в Нью-Йорке в этом месяце). По решению конференции 1995 г. в перерывах между ними собираются сессии Подготовительного комитета — по две сессии в период между конференциями. В задачу комитета входят подготовка очередной конференции и рассмотрение соблюдения решений предыдущих конференций. Последняя сессия Подготовительного комитета была проведена в Вене в апреле-мае 2008 г.

На практике функции проверки за соблюдением ДНЯО выполняет Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ). Оно было основано в конце 1950-х гг. в Вене с целью оказания содействия развивающимся странам в доступе к атомной энергии и обеспечения её безопасного использования. После подписания ДНЯО МАГАТЭ заключило с неядерными государствами-участниками соглашения о гарантиях, в соответствии с которыми международные инспекторы имеют право посещать объекты, задекларированные государствами-участниками как ядерные.

Недостатком этого режима было то, что страны-участницы сами определяли, какие объекты они могут поставить под гарантии МАГАТЭ, и инспекторы Агентства не имели права на посещение объектов, не задекларированных принимающей стороной. Это открывало возможность для нарушения Договора, поскольку любое государство могло скрыть наличие у него инфраструктуры по созданию ядерного оружия и проверить их МАГАТЭ не имело права.

Вместе с тем такие ограниченные проверки позволили вскрыть некоторые факты осуществления незаконной деятельности. Прежде всего, в ходе инспекций, проведенных МАГАТЭ на северокорейских объектах в начале 1990-х гг., было выявлено осуществление Пхеньяном тайной и весьма широкомасштабной ядерной программы.

Этот недостаток стал особенно очевиден после того, как в ходе первой войны в зоне Персидского залива 1990–1991 гг. обнаружилось, что Ирак весьма активно выполнял тайную ядерную программу. В результате последовавших переговоров в 1996 г. в рамках МАГАТЭ была достигнута договорённость по модельному дополнительному протоколу к соглашениям о гарантиях. Такие протоколы было предложено заключить всем государствам, в том числе и ядерным. Согласно дополнительному протоколу, инспекторы МАГАТЭ получили право на посещение объектов, не задекларированных принимающей стороной в качестве ядерных. Это существенно расширило возможности Агентства по верификации соблюдения ДНЯО государствами-участниками.

В 1970-е гг. для контроля за поставками опасных ядерных материалов государства-участники, располагающие ядерными технологиями, создали два неформальных клуба — Группу ядерных поставщиков и Комитет Цангера. Хотя решения этих организаций и не являются юридически обязательными, страны-участницы добровольно обязались их выполнять. На заседаниях этих клубов, каждый из которых объединяет несколько десятков стран, согласовываются контрольные списки материалов и технологий, экспорт которых подлежит контролю со стороны компетентных органов государств-участников. Кроме того, там рассматриваются и решения политического характера. В частности, на заседании 1992 г. Группа ядерных поставщиков приняла решение о запрете поставок любых ядерных технологий (в том числе и мирного назначения) в страны, не поставившие все свои ядерные объекты под гарантии МАГАТЭ, естественно, за исключением пяти ядерных держав, входящих в ДНЯО.

Дебаты по проблеме укрепления ДНЯО

В последнее время оживились дискуссии о пересмотре или об укреплении ряда положений ДНЯО. Однако документ представляет собой тщательно выверенный глобальный баланс интересов и компромиссов между почти двумя сотнями стран мира. В этих условиях внесение в него изменений и дополнений содержит риск того, что «вскрытие» пакета может привести к лавинообразному росту предложений и требований со

стороны многих государств. В результате сам действующий Договор может оказаться похороненным под грузом этих запросов. Поэтому большинство государств пока не проявляет готовности «вскрыть» документ для новых переговоров по его усовершенствованию.

Тем не менее дискуссии ведутся. Выход КНДР из ДНЯО в 2004 г., а также последующее проведение ею ядерного испытания привлекло международное внимание к статье 10 документа, регулирующей выход из него. Эта статья разрешает любому государству-участнику выходить из ДНЯО, если его высшие интересы национальной безопасности поставлены под угрозу. Такое государство должно разослать уведомления о выходе государствам-депозитариям и ООН, и через шесть месяцев оно может считать себя свободным от обязательств по Договору.

Этим правом дважды воспользовалась КНДР — в 1994 и 2004 гг. Прецедент, созданный Пхеньяном, показал, что государства могут находиться в рамках ДНЯО, вполне легально развивать ядерные технологии (и скрывать военные компоненты ядерных программ) и при необходимости выйти из Договора и не понести за это никакого наказания. Такая ситуация способствовала растущему пониманию неприемлемости подобного положения.

Для выхода из неё выдвинут ряд предложений. Во-первых, вообще запретить выход из ДНЯО. Эта радикальная идея не встретила сколько-нибудь серьёзной поддержки, поскольку противоречит суверенитету государств и идёт вразрез со сложившейся общей международно-правовой практикой. Другое предложение состоит в том, что государства, вышедшие из ДНЯО, должны отказаться от преимуществ, полученных ими в результате членства в Договоре. Так, им пришлось бы возвратить поставщикам ядерное оборудование, материалы и технологии. Они также лишались бы права на продолжение подобных поставок после выхода из Договора. Но и такое предложение, не требующее обязательного внесения поправок в сам документ, было негативно встречено большинством развивающихся стран. Эти государства указывали на то, что на практике вернуть мирными средствами полученные вышедшим государством материалы и технологии было бы крайне сложно, и косвенным образом такое положение фактически узаконило бы применение военной силы против стран, покинувших Договор.

Оживлённые дебаты ведутся и вокруг статьи 4, признающей за всеми государствами-участниками право на мирное использование атомной энергии и обязывающей государства, располагающие ядерными технологиями, оказывать содействие в этом тем странам, которые такими технологиями не располагают. Вместе с тем имеется технологическое сходство между развитием мирной и военной ядерной програм-

мы. Так, если государство приобретет технологию по обогащению урана до уровней, требуемых для производства топлива АЭС (несколько процентов по содержанию изотопа урана-235), оно в принципе будет располагать практически всеми необходимыми знаниями и технологиями по его дальнейшему обогащению до оружейного уровня (свыше 80% по урану-235). Кроме того, отработанное ядерное топливо (ОЯТ) реакторов АЭС является сырьём для получения другого оружейного материала — плутония. Конечно, для наработки плутония из ОЯТ требуется создание радиохимических предприятий, но само наличие высокотехнологичного сырья для подобного производства представляет собой важный этап реализации возможной оружейной программы. В этих условиях производство оружейного урана и плутония, пригодного для изготовления ядерного взрывного устройства, станет лишь вопросом времени и политической воли.

Поскольку прямой запрет на создание национальных производств по обогащению урана и переработки ОЯТ в Договоре отсутствует, ряд государств выдвинул предложение, в соответствии с которым страны, пока не располагающие подобным производством, могли бы добровольно отказаться от него. В обмен на это государства, уже располагающие данными технологиями, гарантировали бы им поставки ядерного топлива для АЭС и исследовательских реакторов по справедливой цене. Чтобы придать подобным гарантиям большую надёжность, для производства реакторного топлива могли бы быть созданы международные производственные центры, совместные предприятия с участием заинтересованных государств, а также «банк топлива» под эгидой МАГАТЭ. Разумеется, поставщики репатриировали бы ОЯТ, что снимало бы опасения по поводу его возможного использования для наработки оружейного плутония.

Эта инициатива также не вызвала энтузиазма у развивающихся стран. Они опасаются того, что в случае принятия подобного предложения страны мира окажутся разделенными на имеющие право на наукоёмкие производства ядерных материалов и такого права лишенные. Кроме того, выражается озабоченность, что отказ от географического расширения подобных мощностей поставит существующих производителей в привилегированное положение и позволит им монополизировать быстрорастущий рынок мирной атомной энергетики. В результате цены вырастут ещё больше, что нанесёт удар по наименее развитым странам. Есть вероятность и того, что страны-производители смогут манипулировать поставками для достижения политических целей и оказания давления на государства-получатели.

Вообще, вопрос о дискриминационном характере ДНЯО стоит весьма остро. Как уже говорилось, этот документ делит страны мира на тех, кто имеет право обладания ядерным оружием (ядерная «пятёрка»), и на тех, кто такого права не имеет (более чем 180 стран). В период переговоров по заключению ДНЯО неядерные страны пошли на такое решение в обмен на два условия. Это, во-первых, приобретение доступа к атомной энергетике (зафиксировано в ст. 4) и, во-вторых, обещание ядерных держав стремиться к ядерному разоружению (ст. 6).

По мнению многих неядерных государств, причём не только развивающихся, ядерные державы не выполняют своих обязательств по статье 6. Основное недовольство вызывает то обстоятельство, что четыре из них (США, Россия, Великобритания и Франция) в принципе не готовы говорить о всеобщем и полном ядерном разоружении. Некоторые ядерные державы пытаются реагировать на такую критику. Так, правительство Великобритании провело исследование об условиях, при которых вообще можно говорить о полном ядерном разоружении. Китай заявляет о своей приверженности всеобщему и полному ядерному разоружению, но отказывается идти на какие-либо разоруженческие шаги до тех пор, пока другие ядерные державы не разоружатся до сравнительно невысокого уровня китайского ядерного потенциала. Наверное, и России, несущей основное бремя ядерного разоружения, было бы полезно выдвинуть какую-либо позитивную инициативу в отношении всеобщего и полного ядерного разоружения.

Критику вызывает отказ тех же четырёх ядерных держав не применять первыми ядерного оружия. Китай заявляет о приверженности данному принципу, хотя это обещание не может быть проверено и носит явно пропагандистский характер. Недовольство неядерных стран вызывает и отказ ядерных держав пересмотреть роль ядерного оружия в их национальных концепциях безопасности.

Многие неядерные страны, прежде всего развивающиеся, требуют заключения Конвенции о запрещении ядерного оружия по аналогии с уже подписанными конвенциями, запрещающими другие виды ОМУ — химическое и биологическое. Хотя очевидно, что в обозримом будущем такая Конвенция не имеет перспектив, этот вопрос постоянно поднимается на Обзорных конференциях ДНЯО и заседаниях Подготовительных комитетов.

В последнее время критике подвергаются США и Великобритания за начало программ модернизации их ядерных сил. Высказывалась озабоченность относительно судьбы российско-американского процесса сокращения стратегических наступательных вооружений после истечения срока действия Договора СНВ в 2009 г. и российско-амери-

канского Московского договора (Договора СНП) в 2012 г. Регулярно выдвигаются требования, прежде всего к России и США, о начале переговорного процесса по сокращению тактического ядерного оружия. В частности, от них требуют представить отчет о выполнении президентских ядерных инициатив 1991–1992 гг., согласно которым значительная часть тактического ядерного оружия России и США была снята с боевого дежурства, а в дальнейшем либо ликвидирована, либо помещена на объекты центрального хранения.

Непризнанные ядерные государства

Другой сложной проблемой является придание ДНЯО универсального характера. За его пределами остаются четыре государства — Индия, Израиль, Пакистан и КНДР. Все эти страны являются ядерными, хотя это и не признается Договором, поскольку три из них произвели ядерные испытания уже после того, как документ вступил в силу, а Израиль вообще не признает (и не отвергает) наличия у него ядерного оружия. Принятие указанных государств в ДНЯО возможно только в качестве неядерных, т.е. в том случае, если по примеру ЮАР в конце1980-х — начале 1990-х гг. они согласятся уничтожить свой ядерный потенциал. В противном случае пришлось бы пересматривать соответствующие положения документа, на что государства-участники идти явно не готовы.

В 2006 г. КНДР согласилась ликвидировать свою ядерную программу в обмен на оказание помощи со стороны США, Южной Кореи, Китая, Японии и России, а также в ответ на политические уступки со стороны Вашингтона. В настоящее время Пхеньян приступает к реализации взятых на себя обязательств. Поэтому в перспективе не исключено возвращение КНДР в ДНЯО.

Израиль официально высказывается в поддержку создания на Ближнем Востоке зоны, свободной от оружия массового уничтожения, включая ядерное, но лишь после достижения устойчивого мира в регионе. Учитывая неопределённость перспектив достижения прочного арабо-израильского урегулирования, шансы на денуклеаризацию Израиля остаются туманными. Официально Израиль также не производил испытаний ядерного оружия. Вместе с тем имеются основания полагать, что такое испытание было им произведено совместно с ЮАР в конце 1970-х гг.

В отличие от Израиля Индия и Пакистан готовы вернуться к безъядерному статусу только совместно с признанными ядерными держа-

вами. Индия впервые испытала ядерное взрывное устройство в 1974 г., заявив, что совершила его в «мирных» целях. После этого она воздерживалась от проведения подобных испытаний до 1997 г., хотя и располагала необходимыми технологиями и материалами. Такая сдержанность объяснялась, скорее всего, нежеланием провоцировать Исламабад. С точки зрения обычных вооружений и вооружённых сил, Индия существенно превосходит Пакистан и, следовательно, не нуждается в ядерном сдерживании.

Однако в 1997 г. Дели все-таки решился на проведение ядерных испытаний. Это спровоцировало Пакистан на ответные меры. В результате Индия во многом утратила свои военные преимущества. Вероятнее всего, в Дели решили провести ядерные испытания с тем, чтобы проверить в действии созданные после 1974 г. ядерные боезаряды нескольких типов до вступления в силу Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний, открытого для подписания в сентябре 1996 г.

В настоящее время международное сообщество фактически смирилось с ядерным статусом Индии и Пакистана. Санкции, введённые рядом стран против этих государств после проведения ими ядерных испытаний в 1997 г., были в основном сняты. Акцент делается на том, чтобы эти две страны не стали источниками распространения ядерных материалов и технологий. Они не входят ни в ГЯП, ни в Комитет Цангера и, следовательно, не имеют никаких обязательств по экспортному контролю.

При этом особую опасность представляет Пакистан. Если Индия в одностороннем порядке создала эффективный национальный механизм экспортного контроля, то Пакистан, напротив, превратился в основной источник нелегальных поставок ядерных материалов и технологий. В начале текущего десятилетия была вскрыта деятельность подпольной международной сети во главе с «отцом» пакистанской ядерной бомбы А.К. Ханом. Имеются основания полагать, что эта сеть поставляла технологии и материалы для реализации ядерных программ КНДР, Ирана и Ливии. Особую тревогу вызывает то, что А.К. Хан, по-видимому, имел «прикрытие» в органах государственной власти Пакистана. В условиях этой страны крайне маловероятно, что подобные поставки осуществлялись в обход силовых структур. Косвенно эту информацию подтверждает тот факт, что после вскрытия подпольной сети А.К. Хан был помилован президентом Пакистана и находится под домашним арестом. Однако не существует гарантий, что сообщники Хана и его покровители в пакистанских силовых структурах не продолжают снабжать формирующийся международный ядерный «чёрный рынок».

Кроме того, имеются опасения относительно безопасности хранения пакистанских ядерных боеприпасов и возможности их несанкционированного использования. Предполагается, что в целях безопасности они отстранены от средств доставки и хранятся на одной из самых охраняемых военных баз, где находится фактическая резиденция президента Мушаррафа. Тем не менее сохраняется риск того, что они могут оказаться в чужих руках в результате государственного переворота. Сообщалось, что отслеживание пакистанских ядерных боезарядов является приоритетной задачей для спецслужб США и Израиля. Соединенные Штаты также негласно содействуют Исламабаду в реализации некоторых технических мер по укреплению ядерной безопасности.

В отношении Индии был взят курс на постепенный вывод её из международной «ядерной» изоляции. Согласно решению ГЯП от 1992 г. в эту страну запрещено поставлять любые ядерные материалы и технологии. Это создаёт серьёзные проблемы для развития индийской ядерной энергетики, поскольку Дели не может импортировать ядерные реакторы и топливо для них. Россия построила реактор для АЭС в Куданкуламе, ссылаясь на то, что соответствующее соглашение было достигнуто ещё до решения ГЯП (завершение действующих контрактов в 1992 г. было разрешено). Однако Россия и Индия столкнулись с серьёзными проблемами при поставках топлива для этой АЭС, разрешить которые ГЯП отказалась. По имеющейся информации, топливо было все же поставлено, используя другую юридическую лазейку — положение решения ГЯП 1992 г. об исключительных обстоятельствах, связанных с обеспечением безопасности функционирования реактора.

В 2005 г. Индия и США заключили ядерную сделку. В соответствии с ней Вашингтон снял ограничения на поставки в Индию материалов и технологий в обмен на ряд уступок с индийской стороны. Среди них разделение гражданских и военных ядерных объектов и постановка первых под гарантии МАГАТЭ. По мысли американцев, такое решение позволит зафиксировать размеры индийского ядерного комплекса военного назначения и ограничит наращивание ядерного потенциала страны. При заключении ядерной сделки в Вашингтоне учли то обстоятельство, что Индия ответственно относится к борьбе с незаконным экспортом ядерных материалов и технологий и никогда не была источником поставок для ядерного «чёрного рынка». Кроме того, в принятом в 2006 г. конгрессом США Акте Хайда содержался ряд дополнительных условий. В частности, Вашингтон был обязан прекратить ядерное сотрудничество с Индией и потребо-

вать от неё вернуть материалы и технологии, поставленные в ходе такого сотрудничества, в случае, если Дели возобновит ядерные испытания.

Реализация сделки требует санкции со стороны ГЯП, поскольку она противоречит её решению от 1992 г. США официально обратились в эту организацию с просьбой предоставить Индии «в виде исключения» особый статус. Эта просьба была поддержана европейскими ядерными государствами — Россией, Францией и Великобританией, но вызвала недовольство со стороны ряда неядерных государств, в том числе европейских, располагающих техническими возможностями по созданию ядерного оружия и принявших политическое решение отказаться от приобретения ядерного статуса. Среди таких стран — Япония, Швейцария, Австрия, Германия, Норвегия. В свое время они отказались от приобретения ядерного оружия в обмен на ряд привилегий, в том числе связанных с получением беспрепятственного доступа к международному рынку мирных ядерных технологий. Поэтому, с их точки зрения, предоставление аналогичных привилегий Индии, не подписавшей ДНЯО и создавшей ядерное оружие, подрывает их статус и создаёт стимул для других стран последовать индийскому примеру в нарушение своих обязательств по нераспространению. Оппозиция в ГЯП оказалась неожиданно сильной, и просьба США была удовлетворена только в 2008 г.

Таким образом, посредством различных мер давления и сотрудничества международное сообщество побуждает непризнанные ядерные государства добровольно принять национальные меры по эффективному контролю за экспортом ядерных материалов и технологий. Одновременно они вовлекаются в международные режимы, способные ограничить их ядерные потенциалы. Так, вступление в Договор о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний (ДВЗЯИ) или хотя бы соблюдение добровольного моратория на проведение ядерных испытаний препятствует модернизации ядерных сил непризнанных ядерных держав, которые не располагают эффективными средствами компьютерного моделирования таких испытаний. В случае заключения Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов они также не смогут производить оружейные ядерные материалы и, следовательно, наращивать свой ядерный потенциал.

Другие элементы международно-правового режима, дополняющие ДНЯО

Имеется целый ряд международно-правовых документов, дополняющих ДНЯО. Некоторые из них были подписаны ещё до заключения этого Договора. Данные документы запрещают или ограничивают развёртывание ядерного оружия в отдельных географических зонах и пространственных средах, а также накладывают лимиты на отдельные виды оружейной ядерной деятельности. Международно-правовые документы дополняются добровольными мерами, принимаемыми государствами в одностороннем порядке.

Существует четыре региональных договора о создании зон, свободных от ядерного оружия. Договор Тлателолко запрещает подобное развёртывание в Латинской Америке и странах Карибского бассейна, Договор Раротонга — в Южной части Тихого океана, Договор Пелиндаба — в Африке и Бангкокский договор — в Юго-Восточной Азии. Ещё в конце 1950-х гг. безъядерной была объявлена Антарктика. Кроме того, безъядерной зоной объявила себя Монголия. Ведется обсуждение создания такой зоны и в Центральной Азии, однако пока эта идея не реализована. Инициатива о создании безъядерной зоны в Центральной и Восточной Европе была отвергнута центральноевропейскими государствами. Они опасались, что создание такой зоны воспрепятствует их приему в НАТО.

В результате формально свободным от ядерного оружия объявлено все Южное полушарие и небольшая часть Северного. Однако юрисдикция указанных документов ограничена национальной территорией подписавших их стран, а также их территориальными водами. Международные воды остаются открытыми для плавания кораблей ядерных государств с ядерным оружием на борту. Ряд государств не препятствует заходу кораблей, которые могут иметь на борту ядерное оружие, в свои территориальные воды и порты, а также пролёту военных самолётов, способных нести ядерное оружие, через свое воздушное пространство.

Два документа запрещают развёртывание ядерного оружия в двух природных средах — на морском дне и в космическом пространстве, включая Луну и другие небесные тела. Но эти документы также не свободны от недостатков. Прежде всего, они не содержат режима проверки, что позволяет осуществлять скрытное развёртывание.

В 1963 г. СССР, США и Великобритания подписали Договор о запрещении ядерных испытаний в трёх средах — в атмосфере, на поверхнос-

ти и под водой. Другие ядерные державы не присоединились к этому договору. Франция продолжила осуществлять ядерные испытания под водой на атолле Мурароа, Китай — наземные ядерные испытания на полигоне Лобнор в провинции Синьцзян. ЮАР, вероятно, совместно с Израилем провела ядерное испытание под водой.

В 1996 г. был открыт для подписания ДВЗЯИ. Он должен был вступить в силу после его ратификации 44 государствами, располагающими ядерными технологиями. Среди них — все непризнанные ядерные державы. Большинство из 44 стран уже ратифицировало данный Договор, включая Россию, Францию и Великобританию. Китай и США подписали Договор, но не ратифицировали его. Тем не менее перспективы вступления этого документа в силу остаются неопределёнными из-за обструкционистской политики администрации США, заявившей о том, что она не будет ставить этот договор на ратификацию.

Однако все официальные ядерные державы пока добровольно воздерживаются от проведения ядерных испытаний: Россия, США и Великобритания — с конца 1980-х гг., а Франция и Китай — с середины 1990-х. Индия, Пакистан и КНДР провели ядерные испытания под землей, явно стремясь ограничить международную критику своих действий. При этом Индия и Пакистан придерживаются добровольного моратория с 1997 г. Продолжает функционировать и Организация ДВЗЯИ, призванная обеспечивать соблюдение этого Договора. Любопытно, что взносы в эту организацию делают и США.

В рамках Конференции ООН по разоружению в Женеве ведутся многосторонние предварительные переговоры по заключению международной Конвенции о запрещении производства оружейных расщепляющихся материалов. Такая конвенция стала бы дополнительным барьером на пути появления новых ядерных государств, а также ограничила бы материальную базу для наращивания ядерного потенциала стран, располагающих ядерным оружием. Однако эти переговоры зашли в тупик. Первоначально их блокировал Китай, требуя, чтобы США согласились на заключение договора о запрещении развёртывания оружия в космосе. Затем Вашингтон объявил, что вообще не видит смысла в Конвенции, поскольку, с его точки зрения, она не поддаётся проверке.

Географические источники ядерного распространения

В целом в период действия ДНЯО ситуация с ядерным распространением существенно улучшилась в четырёх крупных регионах мира: в Европе, на постсоветском пространстве, в Чёрной Африке и Латинской Америке. В Чёрной Африке наблюдался единственный в истории случай, когда ядерное государство, ЮАР, добровольно приняло решение о ядерном разоружении. На постсоветском пространстве Украина, Казахстан и Беларусь унаследовали советское ядерное оружие, развёрнутое на их территории. Их нельзя было считать полноценными ядерными державами, поскольку они не контролировали это оружие, остававшееся фактически под контролем Москвы. Лишь Украина предприняла ограниченные попытки установить собственный контроль, но отказалась от этого под международным давлением. В результате все три новые государства предпочли возвратить это оружие в Россию, где оно частично было либо уничтожено, либо поставлено на боевое дежурство. В Латинской Америке после прихода к власти демократически избранных правительств обе обладавшие ядерными амбициями страны — Бразилия и Аргентина — так же, как ЮАР, Украина, Казахстан и Беларусь, предпочли присоединиться к ДНЯО в качестве неядерных государств.

Вероятность ренуклеаризации всех трёх регионов в обозримом будущем крайне маловероятна, хотя полностью не исключена. ЮАР, Бразилия и Аргентина сохранили технические возможности для возвращения к реализации ядерных программ, хотя в случае с ЮАР эти возможности, по-видимому, существенно сократились. Бразилия и Аргентина не имеют военных и политических интересов в ренуклеаризации, тогда как остальные страны Латинской Америки и Чёрной Африки попросту не располагают для этого необходимой технологией и ресурсами. Подобная ситуация вряд ли изменится в будущем десятилетии.

То же относится и к постсоветскому пространству. Единственное государство, обладающее развитой атомной энергетикой, Украина, не располагает ключевыми технологиями производства ядерного топлива и оружейных ядерных материалов. Хотя у Киева могут возникнуть стимулы для ренуклеаризации, а его промышленная база теоретически позволяет осуществить программу по созданию ядерного оружия в течение десятилетия, он всё же крайне уязвим для политического давления как с Запада, так и с Востока.

Быстрое подписание ДНЯО ведущими европейскими околоядерными государствами уже на первоначальном этапе показало, что они приняли политическое решение отказаться от приобретения ядерного оружия. Нынешняя ситуация на Европейском континенте делает фактически невозможным, чтобы какая-либо страна вновь приступила к реализации программ по созданию ядерного оружия. С этой точки зрения, ядерное нераспространение в Европе приобрело необратимый характер.

Среди других регионов особую озабоченность вызывают Восточная Азия и Большой Ближний Восток. В Восточной Азии Япония, Южная Корея и Тайвань располагают технологиями, позволяющими им в весьма короткие сроки создать ядерные боеприпасы. Однако они приняли политическое решение отказаться от этого. Тем не менее неурегулированность ситуации вокруг ядерной программы КНДР, а также сохраняющаяся напряжённость в отношениях между Китаем и Тайванем в принципе полностью не исключают ядерный выбор Токио, Сеула и Тайбэя, хотя он и представляется маловероятным в обозримом будущем.

На Ближнем Востоке, напротив, научно-технические возможности по созданию ядерного оружия гораздо ниже, чем в Восточной Азии. Однако политические аппетиты в данной сфере весьма высоки. С точки зрения технологии, среди неядерных государств наибольшим заделом здесь располагают Иран и Алжир. При этом у многих особую тревогу вызывает ядерная программа Тегерана. В последние годы другие страны региона, ранее не проявлявшие интерес к ядерной энергетике, неожиданно заявили о своем намерении продвигаться в данном направлении. Среди них Саудовская Аравия, Египет, Ливия, Турция. Были вскрыты тайные ядерные программы в Ливии и Сирии. Хотя они и находились на первоначальной стадии, тем не менее их наличие подтвердило опасения о стремлении государств региона приобрести ядерное оружие. Кроме того, в экспертном сообществе не исключается возможность того, что при необходимости Саудовская Аравия может приобрести ядерное оружие у Пакистана, с которым она поддерживает близкие отношения.

Одновременно Большой Ближний Восток является регионом, откуда, как считается, исходит основная угроза терроризма. Вероятно, поэтому ведущие державы полагают, что именно Большой Ближний Восток является самым опасным источником ядерного распространения. Более или менее открыто признается и тот факт, что угроза ядерного распространения там во многом ассоциируется с исламским фундаментализмом. Но на этом их единство заканчивается. Ведущие державы расходятся в оценках масштабов угрозы ядерного распрост-

ранения, его основных источников, способов борьбы с ним. Они также имеют различные интересы в отношении конкретных стран, с которыми наиболее часто связываются подобные угрозы.

Различные интересы ведущих держав

В годы холодной войны США и Советский Союз играли ведущую роль в укреплении международных режимов ядерного нераспространения. Вашингтон добился того, что от ядерного оружия отказались его союзники в Европе и Восточной Азии, прежде всего, Германия и Япония. Со своей стороны, СССР способствовал прекращению реализации ядерных программ в Румынии, Югославии и КНДР. После того как от ядерного оружия отказались крупные европейские державы, их примеру последовали нейтральные Швеция и Швейцария.

После окончания холодной войны лидирующая роль в поддержании и укреплении международных режимов нераспространения перешла к США. В 1990-е гг. администрация Клинтона много сделала для бессрочного продления ДНЯО, выработки дополнительного протокола по гарантиям МАГАТЭ, заключения ДВЗЯИ, укрепления режимов экспортного контроля. Был также достигнут прогресс в денуклеаризации КНДР. Однако во второй половине 1990-х гг. республиканское большинство в конгрессе начало фактически саботировать действия администрации, провалив ратификацию ДВЗЯИ и блокировав прогресс по выполнению соглашения с Пхеньяном. В текущем десятилетии администрация Буша пошла на слом российско-американского процесса ядерного разоружения, юридически и дипломатически связанного с процессом ядерного нераспространения. США в одностороннем порядке вышли из Договора по ПРО, отказались пойти на заключение нового полномасштабного двустороннего договора о сокращении стратегических ядерных вооружений, а также от полноценных переговоров с Россией по данному вопросу. Более того, администрация Буша сорвала многосторонние переговоры по заключению Договора о запрещении производства расщепляющихся материалов (ДЗПРМ), который позволил бы существенно укрепить международные режимы ядерного нераспространения.

США стали отдавать предпочтение недипломатическим способам решения вопросов нераспространения: санкциям и применению военной силы. При этом, как, например, в случае с Ираком, нераспространенческие задачи использовались в качестве повода для осуществления военной интервенции.

Только после того, как стало очевидно, что война в Ираке не позволяет США проводить дальнейшие интервенционистские действия, администрация Буша была вынуждена согласиться с решением нераспространенческих вопросов дипломатическим путём. Стало приходить понимание, что эффективное противодействие угрозе ядерного распространения не может быть обеспечено лишь односторонними американскими усилиями. США приняли участие в шестисторонних переговорах по разрешению северокорейской ядерной проблематики, поддержали усилия европейской «тройки» по ведению переговорного процесса с Ираном. Тем не менее американскому лидерству в сфере нераспространения, как и самому нераспространению, был нанесен серьёзный урон.

Евросоюз начал активно заниматься проблемами нераспространения лишь в текущем десятилетии по мере укрепления его военно-политической интеграции. В стратегии безопасности ЕС нераспространение названо одной из наиболее серьёзных угроз. Евросоюз принял решение, что подписание им любых соглашений с другими странами возможно лишь при условии выполнения ими ряда критериев, показывающих их приверженность нераспространенческим нормам. Кроме того, были предприняты усилия по укреплению национального законодательства в области экспортного контроля и его гармонизации между странами — членами Союза.

Вместе с тем общая позиция Евросоюза по ядерным вопросам в целом не сформировалась. Франция и Великобритания, обладающие ядерным оружием, весьма часто занимают позиции по проблемам ядерного нераспространения, отличающиеся от позиций неядерных европейских государств. При этом последние зачастую предпочитают блокироваться по многим вопросам с ведущими развивающимися странами, например, с ЮАР, Мексикой, Египтом. Имеющиеся разногласия прослеживаются и в полемике вокруг иранской ядерной программы. В 2003 г. решение о переговорах с Ираном было принято тремя ведущими европейскими державами — Францией, Германией и Великобританией. Лишь впоследствии под давлением со стороны некоторых других государств ЕС, в основном Италии, к ним присоединилось руководство Евросоюза. Эта схема сохраняется до сих пор.

Общая позиция по иранской ядерной программе отсутствует не только на уровне ЕС, но и между тремя непосредственными участниками переговоров. После 2006 г. наблюдается дрейф позиций Великобритании и Франции в сторону США. Париж даже призвал свои компании, включая «Тоталь», прекратить участие в иранских проектах. Однако Германия продолжает занимать более мягкую позицию, и не-

мецкий бизнес по-прежнему проявляет большую активность на иранском рынке.

Россия уделяла самое серьёзное внимание сохранению и укреплению режимов ядерного нераспространения. В 1993 г., когда стало известно о незаконной деятельности КНДР по созданию ядерного оружия, президент Ельцин отозвал оттуда российских специалистов, оказывавших содействие в строительстве реактора типа ВВЭР. Годом позже США заключили с Пхеньяном Рамочное соглашение, в соответствии с которым обязались построить в Северной Корее реактор того же типа, что и российский. Был создан международный консорциум по строительству реактора, куда Россия не была приглашена.

Данный инцидент оказал существенное влияние на российскую позицию в области нераспространения. Испытывавшая острые финансовые трудности Москва стала подозревать Вашингтон в использовании нераспространения в качестве аргумента для нечестной конкуренции — выдавливания российских компаний с традиционных рынков. Это привело к неприятию Россией американского давления относительно строительства реактора в Бушере (Иран). Кроме того, Россия продолжала строительство реактора в Индии и поставила туда свежее топливо, несмотря на запрет ГЯП от 1992 г.

Однако с начала нового века по мере улучшения экономического положения Москва стала более серьёзно относиться к ценностям нераспространения. Она потребовала от Ирана заключить протокол о возврате отработанного ядерного топлива (ОЯТ) с тем, чтобы не допустить использования его для наработки плутония. Кроме того, затягивалось строительство ректора в Бушере, как некоторые полагают, из-за стремления России оказать давление на Тегеран, чтобы побудить его занять более ответственную позицию по вопросу его ядерной программы.

Благодаря размерам своей территории Россия участвует в дискуссиях по проблемам ядерного нераспространения в ключевых регионах Азии — от Ближнего Востока до Корейского полуострова. По охвату своего географического интереса Россия опережает Евросоюз. Последний не участвует в процессе денуклеаризации КНДР и проявляет весьма ограниченный интерес к Южной Азии.

Ведущие державы расходятся в оценках масштабов угрозы ядерного распространения, его основных источников, способов борьбы с ним. Они также имеют различные интересы в отношении конкретных стран, с которыми наиболее часто связываются подобные угрозы.

Так, Соединенные Штаты сталкиваются с наиболее широким спектром угроз, связанных с ядерным распространением. Частично это

объясняется их присутствием в удалённых от своей территории регионах мира, где оно входит в противоречие с интересами расположенных там государств и негосударственных субъектов международных отношений. Не имея возможности противодействовать ведущей супердержаве традиционными средствами и опасаясь интервенции с её стороны, они не могут не проявлять всё большей заинтересованности в приобретении ядерного оружия в качестве гарантии выживания правящих там режимов.

В регионе Большого Ближнего Востока Соединенные Штаты являются или являлись целью террористов порождаемых шиитским фундаментализмом (Иран, Хезболла), суннитским фундаментализмом (Аль-Каида, Талибан) и арабским национализмом (светские палестинские группировки). Поэтому они последовательно выступают против всего, что могло бы способствовать ядерному распространению в регионе. Так, Вашингтон в течение нескольких десятилетий убеждал союзную ему Турцию отказаться от развития атомной энергетики, поскольку опасался, что это позволит ей создать ядерное оружие.

Со своей стороны, европейские страны исторически сталкивались преимущественно с палестинским терроризмом, и вплоть до иракской войны их преимущественно обходил стороной терроризм фундаменталистского толка. Поэтому Евросоюз уделяет гипертрофированное внимание отношениям с палестинцами и разрешению арабо-израильского конфликта, полагая, что с решением этого вопроса исчезнут основания для ядерного распространения в регионе.

Россия пока мало сталкивалась с фундаментализмом шиитского толка, а арабский национализм в советские времена рассматривался как ценный ресурс в борьбе против общего врага — Соединенных Штатов. С обострением для России проблемы радикального суннизма — ваххабизма — шиитский фундаментализм и арабский национализм стали выступать в роли естественных партнёров в противодействии общему противнику. Для Индии и Китая арабский национализм безразличен, а суннитский фундаментализм представляет собой относительно менее важную проблему в той мере, в которой он оказывает поддержку пакистанскому национализму и пантюркизму в западном Китае.

На практике это приводит к различным приоритетам в отношениях с государствами, представляющими потенциальную опасность с точки зрения ядерного распространения. Так, Евросоюз, Россия, Индия и Китай хотя и в разной степени, но не видят в Иране столь серьёзной угрозы, как Соединенные Штаты, рассматривающие его в ка-

честве одной из наиболее опасных угроз безопасности. Аналогичным образом Россия, Индия и США (хотя и не афишируют этого) весьма обеспокоены состоянием ядерной безопасности в Пакистане и его уязвимостью для суннитского фундаментализма, а Евросоюз демонстрирует политическое безразличие к данному вопросу.

Ведущие державы расходятся и в отношении методов борьбы с ядерным распространением. Соединенные Штаты, располагающие беспрецедентной военной машиной, в большей степени полагаются на военные средства. В то же время Евросоюз, тратящий гораздо большую долю бюджета на социальные нужды, делает больший акцент на преодоление бедности и урегулирование конфликтов, прежде всего, посредством полицейских операций и оказания значительной помощи на послеконфликтное восстановление. Россия, располагающая весьма ограниченным набором военных и экономических инструментов, все же в большей степени, чем Евросоюз, склонна опираться на меры силового характера.

Есть расхождения и относительно оценки действенности других инструментов. Так, США привержены методам политического давления и широкому применению различного рода санкций. Китай, напротив, на декларативном уровне полностью отвергает давление и санкции, крайне редко и непоследовательно применяет их на практике[1]. Политике преимущественного предоставления конструктивных стимулов в большей степени привержены Россия и отчасти Евросоюз.

Многие эксперты и государства полагают, что распространение представляет собой следствие более глубоких и фундаментальных проблем. Следовательно, бороться следует не столько с распространением как таковым, сколько с причинами, его порождающими. Но и здесь имеются расхождения. Для многих европейцев подобной первопричиной является арабо-израильский конфликт. Другие политические силы левого толка полагают, что терроризм — это порождение конфликтов в целом, а глобальная сеть типа Аль-Каиды является исключением. Американские неоконсерваторы считают, что усиление террористических группировок на Большом Ближнем Востоке является следствием его недостаточной демократизации, долговременной стагнации социально-экономической системы многих стран, попыток законсервировать средневековые структуры общества. Для борь-

---

[1] Вместе с тем в ходе шестисторонних переговоров по денуклеаризации КНДР Пекин предпринимал меры в отношении Пхеньяна, в частности, приостанавливал поставки электроэнергии и продовольственной помощи.

Эти меры вполне вписываются в понятие «санкции».

бы с этим такие государства полезно «встряхнуть», в том числе и посредством насаждения в наиболее одиозных случаях демократий силовыми методами. И хотя неудачи в Ираке во многом обесценили популярность подобных идей, борьба с «форпостами тирании» по всему миру стала официальной доктриной внешней политики администрации Дж. Буша.

Политические интересы также оказывают серьёзное воздействие как на политику ведущих игроков, так и на место проблем ядерного распространения в списке их национальных приоритетов. Казалось бы, Китай должен проявлять обеспокоенность ядерным арсеналом Пакистана, который был тесно связан с Талибаном и другими суннитскими группами, потенциально представляющими опасность для стабильности в Синьцзяне. Однако Пекин проводит политику баланса сил в Южной Азии, и ядерный Пакистан видится ему в качестве естественного противовеса региональной супердержаве — Индии. Поэтому Китай не только закрывал глаза на пакистанскую ядерную программу, но и не препятствовал китайским организациям оказывать содействие Пакистану в ядерной области.

Аналогичным образом ряд европейских государств принимал участие в операции в Ираке не потому, что для них ядерное нераспространение является приоритетным. Участие в этой кампании представляло для них интерес, поскольку позволяло сохранить тесные отношения с США и использовать их для укрепления позиций во взаимоотношениях с другими партнёрами по Евросоюзу, а для некоторых из них — и для сохранения американских гарантий безопасности против России.

Ирак: роль военной силы в принуждении к нераспространению

Интервенция против Ирака 2003 г. является примером нагнетания угрозы, связанной с ядерным распространением, и её использования в иных политико-стратегических целях одной страны.

Необходимо отметить, что в условиях реальной угрозы интервенции со стороны Соединенных Штатов в конце 2002 г. Ирак возобновил сотрудничество с инспекциями ООН, занятыми поисками его потенциала ОМУ. В отличие от его действий в течение второй половины 1990-х гг. в сложившихся условиях Багдад пошёл на предоставление требуемой документации и разрешение на посещение международными инспекторами всех запрашиваемых ими объектов с ко-

ротким периодом уведомления. Это показывает, что угроза применения силы на практике, когда само выживание режимов, вызывающих озабоченность с точки зрения ядерного распространения, ставится под вопрос, способствует тому, чтобы заставить эти режимы сотрудничать с международными организациями и либо не вести незаконную деятельность, либо проверяемым образом ликвидировать её последствия.

Однако решение США и их союзников начать военную интервенцию, несмотря на действия Ирака по выполнению резолюций ООН, нанесло серьёзный ущерб перспективам взаимодействия с другими странами — потенциальными нарушителями режима нераспространения. Им было показано, что сотрудничество с интрузивными инспекциями ООН не позволяет избежать интервенции. Более того, подобные инспекции предоставляют интервенционистским силам весьма полную информацию относительно оборонного потенциала государства — мишени военного нападения. Это облегчает им задачу осуществления военной операции с наибольшей эффективностью и наименьшими потерями. Весьма вероятно, что неуступчивость КНДР по вопросам проверки на переговорах по её денуклеаризации диктуется в том числе и подобными опасениями.

При этом сократились и возможности международного сообщества по оказанию давления на неуступчивые режимы. Увязнув в Ираке, Соединенные Штаты не располагают свободными силами для проведения интервенций, аналогичных иракской, в других регионах. Концентрация американских сил вокруг Ирака, как показал опыт конца 2002-го — начала 2003 г., стала чрезвычайно эффективным средством, позволившим добиться практически полного сотрудничества со стороны считавшегося одним из наиболее проблемных с точки зрения ядерного распространения режимов. В настоящее время перспектива подобной концентрации ресурсов не стоит на повестке дня. Это произошло не только из-за отсутствия свободных сил и средств, но и из-за появления серьёзного самосдерживающего фактора внутри США, подрывающего перспективы достижения там общественной поддержки для новых интервенций. В этих условиях проблемные государства не только получили дополнительный стимул по интенсификации своих ядерных программ, но и, возможно, выиграли время, необходимое для их безнаказанного — и успешного — завершения.

Пример Ирака также предоставляет свидетельства относительно действий американских войск, прямо противоречащих задачам борьбы с ядерным распространением и терроризмом. Так, американские войска первоначально вообще не охраняли объект в Тувейте, где находились за-

пасы радиоактивных веществ[1]. В дальнейшем в неизвестном направлении было вывезено 1,77 тонны обогащённого урана с объекта хранения ядерных материалов вблизи иракского комплекса Тувейта и около тысячи источников радиоактивного излучения с территории Иракского ядерного исследовательского центра. В нарушение соглашения о гарантиях ни США, ни Временная коалиционная администрация Ирака, а позже и правительство этой страны, которому была передана власть в июне 2004 г., не проинформировали МАГАТЭ об экспорте этих материалов и оборудования[2]. Косвенно это может подтверждать, что американские войска опасались обвинений в том, что какое-то количество этих средств пропало в результате неспособности оккупационных сил обеспечить их своевременную и надежную охрану.

Выводы, сделанные в результате проведенных после осуществления интервенции расследований об отсутствии свидетельств о наличии у Ирака ОМУ, серьёзно подорвали международное доверие к политике администрации Дж. Буша в области нераспространения и борьбы с терроризмом и поставили под вопрос компетенцию американского (а также британского) разведывательного и экспертного сообществ по вопросам, связанным с ядерным распространением. Пример Ирака диктует необходимость крайне осторожного отношения к предоставляемой США информации относительно деятельности тех или иных режимов в ядерной сфере.

В более общем плане эта интервенция вызвала недоверие к искренности американских деклараций о борьбе с ядерным распространением, углубила разногласия между ведущими державами, отвлекла внимание от реальных проблем распространения, сузила возможности для международного сообщества по разрешению действительно острого ядерного кризиса на Корейском полуострове.

Международные усилия по решению иранской ядерной проблемы

В 2002 г. американская неправительственная организация опубликовала сделанные из космоса снимки иранской территории, на которых были видны объекты по обогащению урана. Эти снимки показывали,

---

[1] См. *Norton-Taylor R.* Axis of failure // The Guardian. November 3, 2004.

[2] См.: Letter Dated 1 October 2004 from the Director General of International Atomic Energy Agency addressed to the President of the UN Security Council. UN Doc. S/204/786. 4 Oct. 2004, P. 3; США вывезли из Ирака 1,77 т. обогащённого урана (Росбизнесконсалтинг. 8 июля 2004 г.).

что Иран в нарушение соглашения о гарантиях с МАГАТЭ 1974 г. осуществлял широкомасштабную не задекларированную деятельность в ядерной области. После опубликования этой информации США стали резко наращивать политическое давление на эту страну, требуя от неё не только полностью раскрыть всю незадекларированную ранее ядерную деятельность, но и отказаться от любых работ по обогащению урана. В ответ Тегеран соглашался сотрудничать с МАГАТЭ в раскрытии прошлых ядерных программ, но наотрез отказывался приостанавливать работы по обогащению урана. По его словам, такие работы разрешены ДНЯО и направлены на создание национального потенциала по производству топлива для АЭС. Подобным потенциалом располагают многие неядерные государства — участники Договора, в том числе такой близкий союзник Вашингтона, как Япония.

Англо-американское вторжение в Ирак и смещение режима С. Хусейна в марте-апреле 2003 г. изменило настроения не только в Тегеране, но и в ряде западноевропейских столиц. Явно напуганное той лёгкостью, с которой американские войска заняли Багдад, иранское руководство стало посылать сигналы в США и западноевропейские страны о готовности искать компромисс вокруг своей ядерной программы. Тегеран подписал протокол с Россией о возврате отработанного ядерного топлива со строящейся при российском содействии Бушерской АЭС и на временной добровольной основе присоединился к дополнительному протоколу с МАГАТЭ о ядерных гарантиях. В соответствии с ним инспекторы МАГАТЭ получили возможность не только посещать ядерные объекты, задекларированные самим Ираном, но и другие предприятия, где, по их мнению, могла осуществляться незаконная ядерная деятельность. Более того, Тегеран приостановил исследовательские работы в ядерной области военного характера.

В конце 2003 г. начались неформальные контакты между представителями Ирана, с одной стороны, и трёх западноевропейских государств — Великобритании, Франции и Германии — с другой. В ноябре 2004 г. эти контакты привели к подписанию Парижского соглашения, согласно которому Иран обязался предоставить чёткие и долговременные гарантии того, что его ядерная программа носит мирный характер. Пока эти гарантии не будут согласованы, Тегеран взял на себя добровольное, хотя и временное обязательство прекратить любые работы по обогащению урана, а также по радиохимической наработке плутония из ОЯТ. Взамен западноевропейские государства дали понять, что готовы «вознаградить» Иран, если он на постоянной основе откажется от обогащения урана.

Дипломатическая инициатива западноевропейской «тройки» объяснялась целым рядом причин. Во-первых, Великобритания и Франция стремились вернуться «к востоку от Суэца», откуда они были вынуждены уйти в конце 1950-х гг. Во-вторых, Германия и Франция накопили значительные инвестиции в гражданскую экономику Ирана и проявляли большой интерес к нефтегазовому сектору этой страны. В-третьих, они стремились загладить разногласия, проявившиеся в ходе англо-американской подготовки к вторжению в Ирак, между Парижем и Берлином, с одной стороны, и Лондоном — с другой. Наконец, все три страны хотели избежать новой военной операции, которая могла бы самым непредсказуемым образом сказаться как на трансатлантических и внутриевропейских отношениях, так и на связях Запада в целом с исламским миром. Помимо этого, Великобритания нуждалась в контактах с Ираном, поскольку её оккупационный сектор в Ираке находился на юге страны, преимущественно населённом шиитами, имеющими тесные связи с иранскими единоверцами.

Инициатива «тройки» была весьма болезненно воспринята некоторыми государствами ЕС, особенно Италией, имеющими собственные интересы в Иране. Ради сохранения единства внутри Евросоюза «тройка» была вынуждена согласиться с участием в переговорах с Тегераном Верховного представителя ЕС по общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) Х. Соланы. Это весьма запутало формат переговоров, превратившихся из четырёхсторонних фактически в пятисторонние. Собиравшимся в небольшом помещении пяти делегациям было попросту физически сложно обсуждать весьма деликатные вопросы и добиваться продвижения вперед. При этом четырём западноевропейским делегациям явно не всегда удавалось координировать свои позиции. А представители Брюсселя были вынуждены учитывать интересы непредставленных стран ЕС, заинтересованных не столько в успехе переговоров, сколько в изменении их формата. Вряд ли это добавляло конструктивности позиции брюссельской делегации.

В сущности, с самого начала эти переговоры были запрограммированы на неудачу. Иранское руководство, хотя так чётко и не сформулировавшее свои интересы, в обмен на отказ от обогащения урана и наработки плутония явно стремилось к получению обещаний от США не добиваться свержения режима в Тегеране военным путём, смягчить, а в перспективе и отменить американские санкции, весьма болезненные для иранской экономики, и добиться от Вашингтона признания важной роли Ирана в регионе Большого Ближнего Востока. Всё это оно могло получить исключительно от переговоров с США, но никак

не от ЕС. В этих условиях переговоры с западноевропейскими странами представляли для Ирана интерес с двух точек зрения. Во-первых, выиграть время и снять немедленную угрозу американского вторжения (казавшуюся в Тегеране вполне реальной в 2003 — начале 2004 г.) и, во-вторых, использовать западноевропейских переговорщиков в качестве «мостика» к Вашингтону. Вероятно, ЕС мог бы заинтересовать Иран, если бы предложил ему далеко идущее экономическое сотрудничество и политическое партнёрство. Однако западноевропейские дипломаты оказались к этому явно не готовы из-за слабости позиций своих стран в регионе, а также по причине внутренних разногласий и постоянной оглядки на США.

Первоначально Вашингтон весьма подозрительно относился к инициативе западноевропейской «тройки». Похоже, правоконсервативное крыло администрации Дж. Буша искренне полагало, что эта инициатива представляла собой попытку Франции и Германии «украсть» плоды американской военной победы в Ираке. И хотя эта точка зрения не стала определяющей, в 2003–2004 гг. США предпочли дистанцироваться от своих западноевропейских союзников. Однако западноевропейские столицы, понимая заинтересованность Ирана в диалоге с Вашингтоном, предприняли попытки заручиться поддержкой США. Этому способствовало и постепенное смягчение американской позиции под влиянием неудачного для США развития событий в Ираке. В марте 2005 г. госсекретарь К. Райс пообещала, что в ответ на отказ Тегерана от обогащения урана и других наиболее чувствительных элементов ядерной деятельности Вашингтон не будет препятствовать вступлению Ирана во Всемирную торговую организацию, а также снимет эмбарго на поставки запчастей для гражданских самолётов американского производства. Со своей стороны, западноевропейцы согласились на передачу иранского вопроса на рассмотрение СБ ООН, если Иран не пойдёт на требуемые уступки.

Сделка между ЕС и США, скорее всего, представляла собой существенный сдвиг в американской позиции и, очевидно, рассматривалась в Европе как крупная победа умеренного крыла республиканской администрации. Однако в Иране эти настроения не разделяли. Тегеран был явно не готов разменять свой едва ли не единственный дипломатический козырь на символические уступки со стороны американцев. В марте 2005 г. он пригрозил прекратить действие одностороннего моратория на обогащение урана и наработку плутония, если ЕС во исполнение парижских договоренностей письменно не представит перечень выгод, которые Иран смог бы получить в обмен на отказ от ряда аспектов своей ядерной программы. Однако заместите-

лю министра иностранных дел Российской Федерации С. Кисляку, прибывшему с «пожарной» миссией в Тегеран в мае 2005 г., удалось убедить иранское руководство не выходить из моратория до получения предложений со стороны ЕС.

Тогда же иранское руководство впервые конкретизировало, что оно хотело бы получить от Евросоюза. В условиях неготовности США к серьёзному диалогу с Ираном последний попросту не мог согласиться с идеей полного прекращения работ по обогащению урана и выдвинул промежуточное предложение, содержащее ряд соображений по ограничению иранской ядерной деятельности в условиях беспрецедентной транспарентности. Так называемый четырёхэтапный план разрешал Ирану осуществлять конверсию урана на предприятии в Исфагане и предусматривал установку трёх тысяч центрифуг по обогащению урана на объекте в Натанце. При этом Тегеран обещал немедленное помещение обогащённого урана в топливные стержни с тем, чтобы сделать невозможным его дальнейшее обогащение до оружейного уровня. Он гарантировал постоянное присутствие инспекторов МАГАТЭ на обоих предприятиях в Исфагане и Натанце, а также обещал согласиться на другие меры транспарентности, выходящие за рамки дополнительного соглашения о гарантиях. Само дополнительное соглашение должно было быть ратифицировано, а до завершения ратификации безукоснительно выполняться. Наконец, иранцы брали на себя обязательство не нарабатывать плутоний из ОЯТ.

В обмен Иран требовал поставки легководного реактора для АЭС; предоставления «твердых гарантий» поставок реакторного топлива в качестве альтернативы собственному производству; ослабления процедуры экспортного контроля при поставках передовой технологии; обеспечения большего доступа на рынки ЕС для иранских товаров. Кроме того, иранское предложение призывало к созданию совместных комиссий по стратегическому сотрудничеству и оборонным вопросам, а также к принятию совместного заявления о принципах отношений между Ираном и ЕС.

Западноевропейские представители сразу отвергли предложенный Тегераном план. Они придерживались мнения, что некоей «красной чертой» является полный отказ Ирана от обогащения урана. Соглашаться с идеей ограниченного обогащения дипломаты из стран ЕС были не готовы. Они не могли пойти и на осязаемые уступки в обмен на обещания воздерживаться от какой-либо деятельности в будущем.

В ретроспективе очевидно, что западноевропейский отказ от «четырёхэтапного плана» был грубой ошибкой. ЕС отказался принять иранскую идею уже после того, как стало известно о победе на иран-

ских президентских выборах весной 2005 г. сторонника жёсткой линии в отношении Запада М. Ахмадинежада. Было нетрудно спрогнозировать, что при нём Тегеран вообще может отказаться от попыток найти компромисс. Тем более что по мере ухудшения ситуации в Ираке, а также в Афганистане иранское руководство все меньше опасалось американской интервенции с целью свержения режима, а некоторые иранские радикалы превратили сохраняющуюся угрозу американских бомбардировок в аргумент, позволяющий добиться роста собственного внутриполитического влияния.

Последующее развитие событий пошло по наихудшему сценарию. ЕС представил свои предложения лишь 5 августа 2005 г., когда в Тегеране происходила смена власти, в условиях которой от Ирана было трудно ожидать сколько-нибудь осмысленного ответа. Кроме того, европейские предложения носили весьма расплывчатый характер и явно предлагали меньше, чем требовал Иран в своём майском плане 2005 г. При этом от самого Ирана требовалось принять все условия Запада.

Не удивительно, что предложения «евротройки» были встречены новым иранским руководством с нескрываемой враждебностью и полностью отвергнуты. Уже 8 августа Иран принял решение о частичном прекращении действия одностороннего моратория на обогащение урана. Это решение было крайне болезненно встречено в западноевропейских столицах. 9 августа ЕС пошел на обострение ситуации, заявив о поддержке идеи переноса обсуждения иранской ядерной программы в СБ ООН. Очередной раунд переговоров между Ираном и «евротройкой», намеченный на конец августа, был отменен. Фактически это означало провал миссии «евротройки». Формат переговоров вокруг иранской ядерной программы был радикально пересмотрен.

После провала переговоров в формате «евротройки» эпицентр международных дебатов сместился в Совет управляющих МАГАТЭ. 27 сентября 2005 г. на волне международного возмущения после частичной отмены иранского моратория на обогащение урана Совет управляющих принял резолюцию, фактически требующую переноса обсуждения иранского ядерного досье на рассмотрение СБ ООН, но оставил открытой дату подобного переноса. Иран, хотя и отреагировал на резолюцию довольно резко, тем не менее предпочёл продолжать сотрудничать с МАГАТЭ, полагая, что это является лучшей альтернативой обсуждению в СБ ООН, в результате которого он может подвергнуться международным санкциям. В ноябре 2005 г. Тегеран даже согласился на проведение МАГАТЭ инспекции военного комплекса

в Парчине, хотя это Агентство традиционно ограничивает свою деятельность мониторингом гражданских объектов. Вместе с тем иранцы предупреждали, что в случае переноса иранского вопроса в СБ ООН они откажутся от ратификации дополнительного соглашения о гарантиях и от его добровольного выполнения. В ноябре резолюцию, содержащую подобную угрозу, принял иранский парламент.

Тем не менее в последние месяцы 2005 г. складывалось впечатление, что возобновление переговоров с Ираном вполне возможно. В ноябре Совет управляющих МАГАТЭ решил не принимать новой резолюции по Ирану, чтобы предоставить время на решение вопроса путём прямых переговоров. В декабре Евросоюз и Иран пришли к соглашению о возобновлении диалога в январе 2006 г.

Однако 3 января 2006 г. Иран неожиданно уведомил МАГАТЭ о полном выходе из одностороннего моратория и о возобновлении работ по обогащению урана. В этих условиях перенос иранского досье в СБ ООН стал практически неизбежным. Разумеется, после такого решения переговоры между Ираном и ЕС не могли состояться, и их первый раунд, запланированный на январь, был отменён. Состоявшееся 4 февраля 2006 г. внеочередное заседание Совета управляющих фактически передало иранское досье в СБ ООН. За это решение проголосовало подавляющее большинство — 27 членов Совета. Россия и Китай также поддержали эту резолюцию, правда, добившись согласия Запада, что СБ ООН не будет рассматривать иранский вопрос до следующего заседания Совета управляющих МАГАТЭ, назначенного на начало марта. Москва и Пекин стремились предоставить Тегерану ещё один шанс на выход из тупика путём переговоров. Однако попытки российских дипломатов вернуть Иран на путь сдержанности закончились безрезультатно.

Уже 6 февраля Тегеран приступил к выполнению угроз о сокращении сотрудничества с МАГАТЭ в случае переноса обсуждения его ядерной программы в Нью-Йорк. Он объявил о прекращении соблюдения дополнительного соглашения о гарантиях с МАГАТЭ, а также ряда других добровольных мер и потребовал от Агентства демонтировать пломбы и камеры там, где их не должно быть в соответствии с соглашением о гарантиях 1974 г. 15 февраля Ахмадинежад сообщил о начале экспериментальных работ по обогащению урана на каскаде из 10 центрифуг в Натанце.

Эти конфронтационные действия Ирана открыли зелёный свет началу обсуждения иранского вопроса в СБ ООН. 29 марта председатель СБ сделал заявление, отражающее единогласное мнение всех 15 членов Совета. Он призвал Тегеран прекратить работы по обогаще-

нию урана и выполнить другие требования, содержавшиеся в резолюциях Совета управляющих МАГАТЭ. Указанное заявление не носило юридически обязательного характера.

Однако Иран продолжал следовать жёсткой линии. Он отверг заявление председателя СБ ООН как нарушающее право Ирана на осуществление мирной ядерной деятельности. Ахмадинежад сообщил о новых «успехах» по обогащению урана. Он утверждал, что иранцам удалось обогатить уран до уровня в 3,5%, необходимого для использования в энергетических реакторах в качестве топлива. По его словам, было обогащено количество урана в лабораторных масштабах на каскаде, состоящем из 164 центрифуг.

Перенос обсуждения иранской проблемы в СБ ООН потребовал создания нового международного механизма с участием всех постоянных членов СБ. В этой связи в начале 2006 г. был создан неформальный механизм взаимодействия ведущих держав по иранской проблематике. Связанные с ней вопросы стали обсуждаться в ходе регулярных встреч высокопоставленных представителей США, России, Китая, Франции, Германии и Великобритании («Группа шести»). Появление этого механизма консультаций позволило на постоянной и регулярной основе вовлечь представителей США в переговорный процесс, а также формировать общую позицию, не давая Тегерану возможности играть на противоречиях между ведущими международными игроками. При этом Москва и Пекин, принимающие полноправное участие в заседаниях «Группа шести», не могли не нести ответственности за принимаемые там общие решения.

Продолжение контактов с Ираном возлагалось на МАГАТЭ и ЕС в лице Х. Соланы. МАГАТЭ должно было прояснить вопросы о прошлой ядерной деятельности Ирана и договориться о необходимом режиме проверки. Солана же должен был решать более деликатные вопросы, связанные с возможными условиями для ведения прямых переговоров по обогащению урана с участием Ирана и США.

После того как Иран отверг заявление председателя СБ, «Группа шести» решила продвигаться по трем направлениям. Во-первых, началось обсуждение нового пакета предложений Ирану на случай его отказа от нежелательной ядерной деятельности. На этот раз предложение должно было быть выдвинуто от имени всех шести государств. Во-вторых, США были вынуждены несколько скорректировать свою позицию. 31 мая 2006 г. К. Райс заявила, что Вашингтон готов принять участие в диалоге с Ираном, если последний приостановит работы по обогащению урана. Иными словами, США впервые дали понять, что при определённых условиях они готовы к прямым переговорам с Тегe-

раном, от чего они отказывались прежде. В-третьих, западные страны подготовили проект полноценной резолюции СБ ООН, в которой повторялись требования, сделанные ранее от имени МАГАТЭ и председателя СБ. И хотя в ней не предусматривались конкретные санкции, принятие этого документа впервые легализовывало требования о прекращении Ираном обогащения урана с точки зрения международного права. Тем самым вокруг Ирана устанавливался особый международно-правовой режим, предусматривающий для него особые ограничения в области мирной ядерной деятельности.

6 июня 2006 г. «Группа шести» официально предложила Ирану провести переговоры по пакету мер, сопроводив их рядом предварительных условий. Июньский пакет 2006 г. выглядел более весомо, чем предложения ЕС от августа 2005 г., поскольку за ним стояли все ведущие державы мира, включая США. Однако пакет содержал предварительные условия, не выдвигавшиеся годом ранее; он также не конкретизировал выгоды, которые Иран мог бы получить в более широком экономическом и политическом контексте. Даже отвергнутая им как недостаточная инициатива ЕС предлагала более определённые направления сотрудничества. Таким образом, Тегерану фактически предлагалось заплатить заранее за товар, о котором ещё только предстояло договориться. При этом сам товар казался менее привлекательным, чем предлагаемый ему годом ранее.

Не удивительно, что Иран фактически отверг этот пакет. 12 июля «Группа шести» сделала заявление о том, что Тегеран не сумел дать ответ на её предложения. Это означало, что путь к принятию первой полноценной резолюции СБ ООН по иранской ядерной программе был открыт. 31 июля 2006 г. СБ ООН 14 голосами при одном воздержавшемся (Катар) принял Резолюцию № 1696, требовавшую от Ирана к 31 августа прекратить все работы по обогащению урана и наработке плутония под контролем МАГАТЭ. В случае отказа она угрожала принятием против Ирана «соответствующих мер».

Как и следовало ожидать, к 31 августа Иран не прекратил работы по обогащению урана и наработке плутония. В долгожданном ответе на июньские предложения «Группы шести», сделанном, как и было обещано, в конце августа, Тегеран заявил о согласии на проведение переговоров, но без предварительных условий. Фактически это означало иранское «нет» как на июньские предложения, так и на Резолюцию № 1696.

Принятие Резолюции № 1696 привело к существенному изменению международной ситуации вокруг иранской ядерной программы. Отказ выполнить эту резолюцию означал нарушение Ираном норм

международного права, поскольку выполнение решений СБ ООН обязательно для всех стран — членов этой организации. Вокруг Ирана началось создание особого ограничительного международно-правового режима, запрещающего ему осуществление мирной ядерной деятельности, разрешенной остальным странам мира. И самое главное, Россия и Китай, стремившиеся избегать жёстких мер в отношении Тегерана, оказались перед серьёзной дилеммой. Либо они закрывали глаза на нарушение Ираном резолюций СБ ООН, одобренных Пекином и Москвой, и тем самым собственными руками подрывали авторитет института, в котором они располагают исключительными правами. Либо ради сохранения статуса СБ ООН в качестве центрального международного форума, решающего вопросы международного мира и безопасности, они соглашались на принятие всё более жёстких резолюций в отношении Ирана, подрывая тем самым собственные важные региональные и экономические интересы.

Однако данная ситуация вполне устраивала США. На Иран стало оказываться усиливавшееся международное давление, в том числе через ООН, которая пользуется большим авторитетом в развивающемся мире и среди многих европейских союзников. Неоднократное нарушение Ираном резолюций Совбеза позволяло Вашингтону требовать принятия всё более ограничительных резолюций вплоть до предусматривающих применение военной силы. В случае отказа СБ ООН принять такие резолюции США всё равно могли бы рассчитывать на большую международную поддержку возможной односторонней операции против Ирана, чем если бы они изначально действовали в обход этой организации. Вовлечение же России и Китая в этот процесс не позволило этим странам использовать крупный иранский ресурс для достижения целей в ряде региональных и экономических областей и ограничило наращивание ими своего влияния в Азии, а также в самом Иране.

В конце 2006 г. — первой половине 2007 г. ситуация развивалась по сценарию, явно невыгодному Москве и Пекину. Были приняты две резолюции СБ ООН № 1737 (от 23 декабря 2006 г.) и № 1747 (от 24 марта 2007 г.), содержащие санкции против Ирана. При этом сами по себе санкции были достаточно беззубыми, чтобы побудить Тегеран принять требования международного сообщества. Но они вносили существенный раздражающий элемент, провоцируя Иран на агрессивные заявления. Обе эти резолюции были Тегераном отвергнуты. Разумеется, поддержка санкций Россией и Китаем воспринималась в Иране весьма негативно, хотя иранское руководство и опасалось открыто ссориться с этими государствами.

Ситуация стала меняться летом 2007 г. В августе Иран неожиданно пришел к согласию с МАГАТЭ и взял обязательство прояснить вопросы, остающиеся по его прошлой ядерной деятельности, в течение 60 дней. В отличие от прошлых лет он сдержал своё обещание, и к ноябрю большая часть вопросов была прояснена. Однако в дальнейшем процесс вновь стал пробуксовывать. Ряд государств — членов МАГАТЭ стал предоставлять Агентству информацию об определённых видах деятельности в Иране, выходящих за рамки перечня подлежащих проверке работ, согласованных между Тегераном и МАГАТЭ летом 2007 г. Иран весьма болезненно реагировал на требования предоставить доступ ко всё новым объектам. В результате МАГАТЭ подготовило серию докладов, где говорилось о неполном сотрудничестве Тегерана с инспекторами Агентства.

В декабре 2007 г. разведслужбы США опубликовали доклад, содержащий неожиданный вывод о том, что Иран прекратил осуществление военной программы по созданию ядерного оружия в 2003 г. Очевидно, что американские разведслужбы стремились восстановить свой авторитет после того, как они предоставили ложную информацию о программах по созданию оружия массового уничтожения в Ираке. Вероятно также, что доклад был попыткой умеренного крыла администрации Буша выбить аргументы у сторонников жёсткой линии в пользу нанесения по Ирану серии авиаударов. Подобные авиаудары могли бы существенно осложнить положение американских войск в Ираке и Афганистане и нанести урон интересам Вашингтона на всем Большом Ближнем Востоке.

Сотрудничество Ирана с МАГАТЭ во второй половине 2007 г., наконец, предоставило России и Китаю аргументы в пользу приостановления эскалации санкций СБ ООН. Это сделало невозможным принятие третьей резолюции до марта 2008 г.: наказывать Иран за сотрудничество с МАГАТЭ было нецелесообразным. В США подобное развитие событий вызвало недовольство, поскольку удалось приостановить дальнейшую изоляцию Ирана. Возможно, этим объясняется поспешное введение Вашингтоном новых односторонних санкций против этой страны в октябре 2007 г.

Но после того как переговорный процесс между Ираном и МАГАТЭ застопорился в начале 2008 г., Москва и Пекин оказались вынужденными согласиться с принятием третьей резолюции, предусматривающей введение дополнительных, также не слишком жёстких санкций против Тегерана. В обмен на свою поддержку третьей резолюции Россия и Китай добились согласия США на разработку очередного, третьего, пакета стимулов, которые Иран мог бы получить в обмен на отказ от реализации ядерной программы.

Решение о предоставлении Ирану нового пакета было принято на министерской встрече «Группы шести» в Лондоне в мае 2008 г. В сущности, он мало чем отличался от пакета 2006 г., и представители ряда стран «Группы шести» в частном порядке признавали, что он был недостаточным. Разумеется, Иран отверг этот пакет, как и два предыдущих.

Следует отметить, что администрация Буша увязала сотрудничество со стороны России в решении иранской ядерной проблемы с подписанием российско-американского соглашения о мирном ядерном сотрудничестве, в котором была заинтересована российская атомная промышленность. Очевидно, согласие Москвы с тремя резолюциями СБ ООН, вводящими санкции против Ирана, что представлялось невозможным ещё в начале 2006 г., послужило достаточным основанием для подписания соглашения в мае 2008 г.

В июле 2008 г. в Женеве состоялась встреча представителей «Группы шести» и Ирана. В ней принял участие заместитель госсекретаря США У. Бернс. Женевская встреча стала первой, когда высокопоставленный представитель США впервые участвовал в переговорах с Ираном. Данная встреча стала одним из довольно многочисленных эпизодов контактов между представителями администрации Дж. Буша и иранскими дипломатами. Некоторые из таких контактов организовывались при посредничестве Швейцарии, представляющей интересы США в Тегеране. Велись даже разговоры об открытии секции интересов США при швейцарском посольстве в Иране.

Конфликт на Кавказе в августе 2008 г. осложнил отношения между Россией и США, и администрация Буша приняла решение отозвать соглашение о мирном ядерном сотрудничестве из конгресса. Администрация утверждала, что это было единственным способом спасти документ, поскольку конгресс, скорее всего, отказался бы его ратифицировать. В ответ Россия отказалась принимать участие в министерской встрече «Группы шести» по Ирану, которая должна была состояться в сентябре в Нью-Йорке. В результате встреча была сорвана.

Но для того, чтобы продемонстрировать Тегерану, что единство «шестерки» сохраняется, была в спешном порядке принята очередная, уже пятая по счёту резолюция СБ ООН по иранской ядерной программе. 27 сентября 2008 г. СБ ООН принял резолюцию № 1835, фактически означавшую приостановку процесса эскалации санкций против Ирана по линии ООН. Этот документ, принятый единогласно, подтвердил предыдущие резолюции, но впервые после 2006 г. не содержал каких-либо новых санкций. По некоторым сообщениям, против новых санкций выступила не только Россия, но и Китай, и Германия.

Приход к власти в Вашингтоне демократической администрации президента Б. Обамы в январе 2009 г. привёл к широкому пересмотру американской внешней и оборонной политики. Б. Обама предложил «протянуть руку» Тегерану и заявил о готовности начать с Ираном прямой диалог. Диалог этот начался в октябре 2009 г.

Уведомление Ираном МАГАТЭ о строительстве второго предприятия по обогащению урана в Куме вызвало серьёзное раздражение в США, Великобритании и Франции, но не смогло помешать началу переговоров. Они были посвящены обогащению иранского урана за пределами территории этой страны. Ранее иранская сторона обратилась в МАГАТЭ с просьбой поставить ей урановое топливо, обогащенное до 20%, для исследовательского реактора в Тегеране. Помимо прочего, этот реактор нарабатывает изотопы в медицинских целях. В ответ «Группа шести» предложила Ирану дообогатить иранский НОУ в России. Затем топливные сборки для реактора предполагалось произвести во Франции на основе НОУ, дообогащенного в России. Тегеранский реактор был построен при содействии Аргентины, которая использовала французские технологии. Поэтому из стран «Группы шести» эти сборки могла произвести только Франция.

Идея проекта состояла в том, чтобы вывезти основную часть наработанного в Иране НОУ за пределы страны и тем самым лишить его запасов, которые могли бы быть использованы для дальнейшего обогащения до оружейного уровня. Иран испытывает недостаток природного урана. Имеющиеся у него мощности по обогащению позволяют произвести необходимое количество НОУ взамен вывезенного лишь в течение года. Таким образом, в случае реализации проекта международное сообщество могло бы выиграть как минимум год для дальнейших переговоров по существу дела.

При этом «Группа шести» была готова пойти на компромисс и на одновременный обмен. Иранский НОУ не вывозился бы из страны заранее, а обменивался бы на уже готовое топливо для исследовательского реактора.

В октябре 2009 г. состоялись первые переговоры, где США участвовали в качестве полноценного переговорщика. Разработанный МАГАТЭ план по дообогащению иранского НОУ был одобрен Россией и Францией. Иран заявил о «предварительном» одобрении. Однако в дальнейшем из Тегерана стали поступать противоречивые сигналы. До конца 2009 г. согласия по проекту достигнуто так и не было.

Неуступчивость Ирана, вероятнее всего, была вызвана растущими противоречиями в руководстве страны. Различные группировки продолжали использовать ядерную программу во внутриполитических

целях. Это не позволило Тегерану воспользоваться потенциальными возможностями от изменения американской политики. Более того, многие наблюдатели расценили фактический провал диалога с Ираном как попытку иранского руководства изыскать аргументы для начала обогащения урана до 20%-ного уровня. Ранее Тегеран заявлял,что не намерен обогащать уран свыше 5%, что необходимо для производства топлива энергетических реакторов.

Сценарий дальнейших переговоров может выглядеть следующим образом. Ирану следует пройти два этапа, прежде чем перспектива новых санкций СБ ООН полностью отпадёт. Во-первых, он должен в течение короткого времени прояснить остающиеся вопросы по его прошлой ядерной деятельности. Во-вторых, для восстановления доверия со стороны международного сообщества ему придётся согласиться на беспрецедентную транспарентность своей ядерной деятельности.

После этого вопрос об обогащении урана мог бы решаться методом прямого диалога с США с участием других членов «Группы шести». И здесь особая ответственность лежит на ЕС. В 2005 г. западноевропейские державы фактически провалили диалог с Ираном по ядерной проблематике. В течение последующих лет потребовались огромные усилия, чтобы нащупать компромисс, весьма близкий к тому, что сами иранцы предлагали в мае 2005 г. Однако рано или поздно может сложиться обстановка, в которой третьего шанса урегулировать иранскую ядерную проблему мирным путём может уже не оказаться.

Заключение

Ядерное нераспространение представляет собой общий приоритет для России и стран Евросоюза. Однако его использование в качестве «мотора» для развития общих отношений сотрудничества между Москвой и Брюсселем в области международной безопасности осложняет целый ряд обстоятельств. Во-первых, пока что страны Евросоюза не смогли выработать по-настоящему общей позиции в данной области, а по ряду практических вопросов в последние годы разногласия между ними ещё более углубились. Во-вторых, географически интересы России и стран Евросоюза в сфере ядерного нераспространения пересекаются в регионе Большого Ближнего Востока, тогда как Евросоюз не участвует в решении проблем Корейского полуострова и Южной Азии. В-третьих, линия западноевропейских держав зачастую непоследовательна, и они действуют с оглядкой на Вашингтон. России же привычнее и комфортнее вести прямой двусторонний диалог с США по данным вопросам.

Иран является единственной крупной проблемой ядерного нераспространения, урегулирование которой ведется в многостороннем формате с участием России, США, трёх крупнейших западноевропейских государств и ЕС как института. Поэтому этот формат теоретически мог бы стать площадкой для отработки взаимодействия между Москвой и другими ведущими европейскими столицами. Но и здесь проявляются трудности, мешающие налаживанию тесных отношений сотрудничества между Россией и ЕС в области ядерного нераспространения. После 2003 г. позиции Москвы, с одной стороны, и Парижа и Лондона — с другой, стали дальше друг от друга. Дипломатия стран ЕС совершила целый ряд грубых ошибок и необоснованно пыталась доминировать в переговорном процессе. При этом ей не удалось продемонстрировать самостоятельность и выработать линию, отличную от США. А влияние стран Евросоюза на политику Вашингтона было явно недостаточным.

В этих условиях ЕС не смог проявить себя в качестве надёжного партнёра, способного взять на себя ведущую роль в урегулировании иранского ядерного кризиса. Это ставит под вопрос дипломатическую целесообразность для России ориентирования на ЕС при разрешении иранской проблематики. Вместе с тем наличие конструктивных элементов в позиции западноевропейских государств, особенно Германии, расширяет Москве поле для манёвра при выстраивании диалога с США по данному вопросу в рамках сложившегося многостороннего формата.

Глава 5. Сокращение стратегических вооружений России и США

Место контроля над стратегическими ядерными вооружениями в двусторонних отношениях и глобальном контексте, включая региональный европейский

В течение почти полувека советско/российско-американский процесс контроля над стратегическими ядерными вооружениями (СНВ) играет исключительно важную роль в поддержании как международного мира и безопасности, так и его европейской системы. Этот про-

цесс регулировал отношения ядерного сдерживания между Москвой и Вашингтоном, представляя собой важную меру транспарентности в отношении стратегических ядерных арсеналов обеих держав. Она предоставляла им гарантию от возможных сюрпризов с другой стороны и позволяла избегать ненужных затрат на контрмеры против гипотетических угроз. Тем самым удавалось сдерживать гонку ядерных вооружений и, следовательно, процесс бесконечного накопления стратегических ядерных боезарядов.

Контроль над стратегическими ядерными силами Москвы и Вашингтона обеспечивал возможность проведения постоянного диалога между обеими столицами на протяжении практически всего периода холодной войны и после её завершения. В ходе такого диалога стороны обсуждали наиболее деликатные вопросы поддержания стратегического ядерного баланса сил. Это позволяло лучше понимать стратегические приоритеты и опасения друг друга и пытаться решать вопросы стратегической стабильности не только посредством модернизации ядерных сил, но и путём двустороннего сотрудничества.

Что не менее важно, наличие такого постоянного дипломатического канала взаимодействия между СССР/Россией и США обеспечивало определённую «подушку безопасности» на случай кризисов в двусторонних отношениях, обострения обстановки в Европе или других регионах. Это давало возможность избегать наихудших сценариев развития событий в период наиболее острых ситуаций времен холодной войны и вносило свой вклад в предотвращение ядерного конфликта.

Наконец, ядерное разоружение Москвы и Вашингтона представляло собой ключевой элемент компромисса, который лёг в основу глобального режима ядерного нераспространения. В соответствии со Статьей VI Договора о нераспространении ядерного оружия (ДНЯО) 1968 г. ядерные державы брали на себя обязательство в духе доброй воли вести переговоры по ядерному разоружению. В обмен на это подавляющее большинство стран мира решило отказаться от ядерного оружия, тем самым узаконив на неопределённое время деление государств на ядерные и безъядерные.

Процесс российско-американского контроля над стратегическими ядерными вооружениями представляет собой уникальное явление, для начала которого потребовалось два условия. Во-первых, наличие отношений ядерного сдерживания между Москвой и Вашингтоном. Ряд ядерных государств, например, США, Великобритания и Франция, подобных отношений не имеют. Их ядерные силы не нацелены друг на друга, и, следовательно, им не требуется регулировать свои от-

ношения в ядерной области, в том числе посредством контроля над вооружениями.

Второе условие — это присутствие примерного количественного паритета между стратегическими ядерными силами (СЯС) обеих стран[1]. Приблизительно равные уровни дают возможность для согласования одинаковых для обеих сторон количественных уровней и подуровней для СНВ и их различных видов и подвидов. В отсутствие принципа равенства было бы сложно согласовать иные критерии ограничений. Кроме того, в условиях значительного количественного разрыва между стратегическими ядерными арсеналами сторон более сильная держава не имеет достаточных стимулов для ограничения размеров собственного арсенала и его модернизации ради принятия аналогичных ограничений заведомо более слабым государством.

После окончания холодной войны и прекращения конфронтации между Россией и США контроль над стратегическими ядерными вооружениями перестал занимать центральное место в двусторонних отношениях. Вместе с тем ядерное сдерживание продолжало играть важную, хотя и уменьшившуюся роль в сложном комплексе взаимодействия Москвы и Вашингтона. Следовательно, в целом сохранилось и значение двустороннего контроля над стратегическими ядерными вооружениями как фактора, регулирующего отношения ядерного сдерживания.

Тем не менее произошли изменения в приоритетах сторон в данной области. Распад СССР и последовавший за этим глубокий и затяжной спад в российской экономике резко увеличили разрыв в потенциалах сторон. Соединенные Штаты превратились в безусловного лидера, чьи военные расходы превышали российские в десятки раз. На этом фоне поддержание примерного количественного паритета стратегических ядерных сил казалось практически непосильной для России задачей. В 1990-е гг. это с трудом удавалось делать благодаря двум обстоятельствам. Во-первых, из-за весьма длительных сроков эксплуатации стратегических ядерных вооружений, которые Москва унаследовала с советских времен. Во-вторых, примерное количественное равенство поддерживалось благодаря Договору об ограничении и сокращении стратегических наступательных воору-

---

[1] Речь идёт о примерном паритете. По некоторым данным, в конце 1960-х гг. Политбюро ЦК КПСС при обсуждении директив советской делегации на переговорах по заключению первого договора о сокращении стратегических вооружений (ОСВ-1) было готово согласиться с потолками для советских сил, не превышающими 80% от американского уровня.

жений, подписанному в 1991 г. и вступившему в силу в 1994 г. (Договор СНВ-1)[1].

Этот Договор обязывал стороны, в том числе и США, сократить уровни СНВ до 6 тыс. ядерных боезарядов, засчитываемых в качестве развёрнутых, и тем самым устанавливал верхние количественные пределы для американской стратегической ядерной мощи. Сокращение же российских СЯС, осуществлявшееся по «естественным» причинам, до определённого момента могло идти в соответствии с временным и количественным графиком, установленным условиями Договора СНВ-1, и на паритетной основе с США.

Однако к началу первого десятилетия XXI в. запас прочности, оставшийся со времен Советского Союза, начал подходить к концу. Стала очевидной невозможность поддерживать достаточно высокие уровни российской стратегической триады в условиях весьма скудного финансирования. Это увеличивало интерес Москвы к заключению нового двустороннего соглашения по стратегическому ядерному разоружению, предусматривающего гораздо более низкие уровни по сравнению с Договором СНВ-1.

Именно этой задаче были посвящены российско-американские переговоры 1990-х — начала 2000-х гг. В 1993 г. был заключён Договор СНВ-2, предусматривавший дальнейшие сокращения СНВ сторон до уровня в 3000–3500 стратегических ядерных боезарядов, засчитываемых в качестве развернутых. Однако это было достигнуто с помощью отказа России от межконтинентальных баллистических ракет (МБР) с разделяющимися головными частями с боевыми блоками индивидуального наведения на цель (РГЧ ИН) — основы российской ядерной мощи. Кроме того, были зафиксированы нереально короткие сроки сокращений — до 2003 г. Но самое главное, что в условиях серьёзнейшего экономического кризиса этот документ навязывал России крайне дорогостоящую программу частичной компенсации выводимых из боевого состава МБР с РГЧ посредством широ-

[1] Договор был подписан СССР и США. После распада Советского Союза его преемниками в отношении этого документа выступили Россия, Украина, Белоруссия и Казахстан. Одновременно последние три постсоветские республики присоединились к ДНЯО в качестве безъядерных государств и после вывода ядерных боезарядов в России, завершившегося к концу 1996 г., выполняют обязательства по Договору СНВ-1 лишь в части проверяемой ликвидации носителей СЯС. Их представители по-прежнему принимали участие в работе Совместной комиссии по соблюдению и инспекциям (СКСИ), заседания которой регулярно проводились в Женеве, однако большинство вопросов по соблюдению Договора решалось в двустороннем российско-американском формате и затем утверждалось всеми пятью участниками на официальных заседаниях СКСИ.

комасштабного производства моноблочных ракет (с одним боезарядом каждая)[1].

Договор СНВ-2 требовал демонтажа порядка 300 МБР с РГЧ сверх положений Договора СНВ-1. Это означало, что в период 1993–2003 гг. для поддержания уровней Договора СНВ-2 требовалось развернуть не менее 1000 новых моноблочных ракет. При этом на период подписания Договора такая ракета (Тополь-М) вообще не была создана. Её развёртывание в боевом составе началось лишь в 1997 г., а реальные объемы производства не превышали 10 систем ежегодно. В условиях наблюдавшегося в тот период ослабления морского и авиационного компонентов стратегической триады, выполнение Договора СНВ-2 к 2003 г. означало бы сокращение размеров российских СЯС до неприемлемо низких уровней уже к середине первого десятилетия нового века. В отсутствие значительного (в разы) наращивания производства МБР к середине следующего десятилетия на боевом дежурстве могло бы остаться чуть более одной сотни моноблочных МБР.

В 1997 г. России удалось добиться некоторого смягчения условий Договора СНВ-2. Был подписан Дополнительный протокол, согласно которому сроки выполнения сокращений по Договору отодвигались до конца 2007 г. Кроме того, Соединенные Штаты соглашались в принципе приступить к переговорам по новому соглашению СНВ-3, предусматривающему более низкие уровни СНВ. Однако в обмен на это Россия была вынуждена согласиться начать диалог по тактическому ядерному оружию, что было расценено многими наблюдателями в качестве неоправданной уступки.

Продление сроков выполнения Договора СНВ-2 не решало проблемы компенсационного развертывания. В условиях крайне низкого уровня производства систем Тополь-М отсрочка в 4 года позволила бы развернуть в боевом составе менее 40 новых МБР. При этом перспективы заключения Договора СНВ-3 и, главное, его условия оставались туманными. В любом случае дополнительный протокол 1997 г. так и не был ратифицирован американским сенатом.

Несмотря на значительные успехи, которых Соединенные Штаты добились на переговорах с Россией по сокращению СНВ после окончания холодной войны, они испытывали всё больший скептицизм относительно необходимости продолжения двустороннего процесса сокращения СНВ как такового. В условиях, когда деградация россий-

---

[1] Путём несложной арифметики можно подсчитать, что компенсация вывода из боевого состава, например, 10 МБР с 10 РГЧ каждая потребует производства 100 новых моноблочных ракет.

ских СНВ представлялась им неминуемой, они были всё менее склонны соглашаться на ограничения в отношении собственных ядерных программ ради ответных шагов со стороны России. Эти шаги, как полагали в Вашингтоне, были бы сделаны в ближайшие годы в любом случае по причинам объективной асимметрии в потенциалах совокупной мощи между Россией и США.

Таким образом, частичное устранение двух условий, необходимых для поддержания российско-американского контроля над стратегическими вооружениями, — снятие остроты вокруг ядерного сдерживания и перспективы глубоких сокращений российских СЯС вне зависимости от соглашений по разоружению — привели в начале первого десятилетия XXI в. к значительному падению интереса США к данному процессу. Вместе с тем наличие ядерного сдерживания в двусторонних отношениях сохраняло у Вашингтона заинтересованность в обеспечении транспарентности в отношении российского ядерного потенциала.

Кроме того, Соединенные Штаты по-прежнему сохраняли приверженность ДНЯО и проявляли готовность вести политический диалог с целью предотвратить эрозию режима ядерного нераспространения. Это включало и разговор с Россией в области ядерного разоружения с тем, чтобы показать, что Вашингтон серьёзно относится к обязательствам по Статье VI. Однако этот диалог, по его расчётам, не должен был накладывать дополнительных ограничений на американскую военную мощь и свободу рук США на мировой арене.

Выход США из Договора по ПРО и его последствия

Подобные соображения легли в основу политики администрации Дж. Буша-младшего. Сразу после прихода к власти в 2001 г. республиканская администрация взяла курс на демонтаж российско-американского контроля над стратегическими вооружениями. В декабре 2001 г. было официально объявлено о выходе Соединенных Штатов из бессрочного российско-американского Договора об ограничении систем противоракетной обороны (Договора по ПРО). Договор перестал действовать по истечении шестимесячного срока после уведомления о выходе — в июне 2002 г.

Этот документ был подписан в 1972 г. и именовался сторонами краеугольным камнем стратегической стабильности. В период переговоров по его заключению американская сторона настаивала на его увязке с выработкой Договора ОСВ-1. Действительно, наличие раз-

вёрнутых систем ПРО вносит достаточную неопределённость в расчёты сторон, определяющие эффективность сил сдерживания, что затрудняет определение количества СНВ и их структур, необходимых для достижения поставленных задач. Это, помимо прочего, создаёт дополнительные проблемы на переговорах по ограничению и сокращению стратегических ядерных арсеналов, поскольку вносит дополнительные разногласия по выработке взаимоприемлемых уровней и подуровней, фактически формирующих размеры и структуру СЯС на длительный период времени.

Кроме того, наличие развернутых систем ПРО оказывает воздействие на количество потребных СНВ. Чем эффективнее представляются системы противоракетной обороны другой стороны, тем больше требуется сил и средств для её преодоления. Следовательно, присутствует обратная зависимость между масштабами ПРО и глубиной возможных сокращений СНВ.

Под воздействием представления о неизбежном упадке российских СНВ администрация Буша больше не принимала в расчёт подобные аргументы. Развёртывание систем ПРО виделось ей средством, позволяющим обезопасить территорию США и американские войска от возможного в перспективе ракетно-ядерного удара со стороны кого-либо нового ядерного государства, например, КНДР, Пакистана или Ирана. Вероятнее всего, присутствовала надежда и на то, что со временем будущая система позволит перехватить ослабленный ответный удар со стороны России и Китая, что принесло бы Соединенным Штатам абсолютную безопасность и неограниченную свободу действий на международной арене.

Выход США из Договора по ПРО создал новую стратегическую ситуацию, объективно осложнив перспективы выработки нового соглашения по СНВ. Однако связанные с ПРО перспективы казались настолько привлекательными, что перевешивали любые аргументы в пользу продолжения процесса российско-американского ядерного разоружения. Стремясь нейтрализовать критику со стороны европейского и всего международного сообщества после выхода из Договора по ПРО, администрация Буша согласилась в 2002 г. заключить новое соглашение с Россией о сокращении стратегических наступательных потенциалов (Договор СНП или Московский договор) сроком до 2012 г. Этот договор фактически представлял собой фиксацию национального обзора ядерных сил. Московский договор в отличие от всех предыдущих документов по контролю над СНВ не содержал ни правил засчёта, ни мер проверки и умещался на двух страницах (объем Договора СНВ-1 приближается к 1 тыс. страниц).

Хотя Договор СНП и предусматривал сокращение стратегических ядерных арсеналов каждой из сторон до уровня в 1700–2200 боезарядов, отсутствие правил засчёта позволяло Соединенным Штатам весьма вольно трактовать эти ограничения. Согласно американским взглядам, в эти потолки включаются исключительно оперативно развёрнутые вооружения, тогда как, например, находящиеся на ремонте ПЛАРБ или боезаряды, снятые с баллистических ракет в процессе «разгрузки» (при этом сами ракеты оставались бы на вооружении с меньшим количеством РГЧ), из-под этих потолков выводятся. Условия этого документа позволяли США располагать значительным «возвратным» потенциалом, т.е. находящимися в резерве первой очереди вооружениями, которые можно достаточно быстро вернуть в боевой состав. С учётом этих вооружений Вашингтон по-прежнему может обладать стратегическим потенциалом, сопоставимым с уровнями, установленными Договором СНВ-1.

Иными словами, Договор СНП вполне соответствовал философии администрации Буша. Он не накладывал никаких новых ограничений на американские СНВ. При этом его подписание позволило сделать политический жест в адрес России, европейских и иных союзников и оппозиции внутри США, недовольных прекращением действия Договора по ПРО, и тем самым частично снять возникшую напряжённость. Подписание нового соглашения, предусматривавшего на бумаге более низкие потолки по сравнению с не вступившим в силу Договором СНВ-2, дало возможность также подтвердить приверженность США процессу ядерного разоружения в соответствии со Статьей VI ДНЯО. При этом сохраняющаяся заинтересованность Вашингтона в мерах транспарентности в отношении российских СЯС по-прежнему обеспечивалась Договором СНВ-1, гарантировавшим беспрецедентно глубокую верификацию, а также частичным доступом на российские ядерные объекты американских инспекторов в рамках глобального партнёрства «Большой восьмёрки» по предотвращению распространения оружия и материалов массового уничтожения.

Вместе с тем подписанием Московского договора и параллельной Декларации 2002 г. об основах отношений в ядерной области между двумя странами закладывался потенциально ценный механизм регулярных двусторонних консультаций по стратегической безопасности на уровне министров обороны и иностранных дел. Это предоставляло возможность даже в условиях эрозии процесса контроля над стратегическими ядерными вооружениями сохранить постоянный канал дипломатического взаимодействия на высоком уровне. Такой канал позволил бы регулировать двусторонние отношения, а также оперативно

реагировать на кризисы, возникающие как в сфере двусторонних отношений, так и по другим вопросам. К сожалению, этот механизм оставался незадействованным до 2007 г., и его осуществление было вновь заморожено американской стороной после кавказского конфликта в августе 2008 г.

Что касается России, то выход США из Договора по ПРО позволил ей снять вопрос о выполнении Договора СНВ-2. Это дало возможность сохранить в боевом составе МБР с РГЧ, продлив сроки эксплуатации части подобных ракет, развёрнутых ещё в период холодной войны. В результате темпы сокращения российских СЯС замедлились по сравнению со сценариями Договора СНВ-2. Был также открыт путь к экономии средств за счёт возможности отложить сроки реализации программ по крупномасштабному производству новых МБР.

Прекращение действия Договора по ПРО наряду с улучшением экономического положения заставило российское руководство приступить к модернизации российских СЯС. В 2007 г. была испытана новая МБР с РГЧ РС-24, проведены полётные испытания новой РГЧ, способной преодолевать систему ПРО; предприняты шаги и по исправлению ситуации вокруг морского компонента стратегической триады. В 1990-е гг. ряд аналитиков вообще предполагал, что этот компонент не удастся сохранить в боевом составе из-за трудностей в создании стратегических атомных подводных лодок (ПЛАРБ) и развертываемых на них морских баллистических ракет (БРПЛ). В конце первого десятилетия была спущена на воду первая ПЛАРБ нового класса «Борей» под наименованием «Юрий Долгорукий»; успешно испытана и развёртывается БРПЛ «Синева». Хотя и не без трудностей, но проходят лётные испытания принципиально новой стратегической морской ракеты «Булава».

Истечение действия российско-американского Договора СНВ-1

В декабре 2009 г. истек срок действия российско-американского Договора СНВ-1. По существу, этот Договор оставался единственным международно-правовым документом, регулирующим проверяемое сокращение стратегических ядерных вооружений обеих стран и поддержание их на уровне, вдвое более низком, чем при окончании холодной войны. Более того, содержавшийся в этом документе режим проверки лежал в основе соблюдения другого российско-американского документа — Договора СНП, подписанного в 2002 г. и действующего до 2012 г. Без До-

говора СНВ-1 Московский договор превращается не более чем в юридически обязательную декларацию, не поддающуюся верификации.

В последние месяцы завершения действия Договора СНВ-1 активно обсуждалась возможность принятия промежуточных мер, обеспечивающих продолжение выполнения ряда положений этого документа до подписания нового соглашения. Но сторонам не удалось договориться и по этому вопросу. В результате 5 декабря 2009 г. было принято заявление президентов обеих стран. В нём говорилось о намерении сторон продолжать действовать в духе Договора. Иными словами, Россия и США более не были связаны положениями указанного документа. Впервые за несколько десятилетий Москва и Вашингтон оказались в ситуации, когда перестал действовать двусторонний режим, обеспечивавший ограничения и транспарентность их стратегических наступательных вооружений.

Россия ещё в 2006 г. обратилась к США с предложением обсудить вопрос о том, что должно прийти на смену Договору СНВ-1. Американская сторона проявила весьма незначительный интерес к этой инициативе, предложив сохранить лишь Протокол о соблюдении и проверке к Договору СНВ-1 для верификации Московского договора. С российской точки зрения, отсутствие ключевых положений, характерных для прошлых договоров по стратегическому ядерному разоружению, например, о правилах засчёта и предельных уровнях и подуровнях сил и средств, делали бессмысленными какие-либо договоренности по мерам проверки, поскольку отсутствовал сам предмет верификации. Кроме того, Москва полагала, что предусматриваемый Договором СНВ-1 режим проверки являлся чрезмерно громоздким и не учитывал реалий, сложившихся после окончания холодной войны. Наконец, ряд положений этого документа препятствовал модернизации российских СЯС, в частности, развертыванию МБР «Тополь-М» в оснащении РГЧ ИН.

В 2007–2008 гг. стороны проводили консультации по новому документу, но они не привели к развязке имевшихся разногласий. В 2007 г. между Москвой и Вашингтоном было достигнуто понимание, что на смену Договору СНВ-1 должен прийти юридически обязательный документ. При этом администрация Буша так и не смогла выработать позицию, которая позволила бы наполнить новый документ конкретным содержанием.

На ход консультаций негативное воздействие оказывали планы США по развёртыванию систем противоракетной обороны (ПРО), в особенности по созданию третьего позиционного района ПРО в Польше и Чехии. Россия предполагала, что развёртывание противоракетных перехватчиков в ракетных шахтах всего в нескольких десятках километ-

ров от её границ в перспективе может создать угрозу для её стратегических ядерных сил. Проводившиеся в 2007–2008 гг. двусторонние консультации по мерам укрепления доверия в данной области не привели к каким-либо положительным результатам. В августе 2008 г. администрация Буша вообще на несколько месяцев прервала консультации по вопросам как СНВ, так и ПРО с целью «наказать» Россию за конфликт на Кавказе.

Договор СНВ-1 содержал положение о продлении срока его действия на 5 лет. Однако для этого требовалось осуществить ряд необходимых процедур. Не позднее чем за год до истечения срока действия документа такое решение должна была принять пятисторонняя Совместная комиссия по соблюдению и инспекциям. На заседании Комиссии, состоявшемся в 2008 г., решения о продлении принято не было. Таким образом, возможность автоматического продления Договора также не была использована.

В результате по вине американской стороны было упущено время. До смены администрации в Белом доме Вашингтону и Москве не удалось создать задел для быстрого завершения переговоров в 2009 г.

В отличие от республиканцев администрация Б. Обамы избрала довольно энергичный подход к заключению нового соглашения. Уже в апреле 2009 г. в ходе встречи президентов обеих стран в Лондоне им удалось договориться о возобновлении консультаций с тем, чтобы выработать новый договор ещё до истечения срока действия Договора СНВ-1. В результате двух месяцев напряжённых переговоров в мае-июне 2009 г. дипломаты России и США разработали основные рамки будущего соглашения. Они были зафиксированы в совместном понимании, подписанном по итогам визита президента Б. Обамы в Россию в июле 2009 г. Фактически совместное понимание отражает согласованное сторонами содержание будущего договора. Стороны согласились, что новый документ будет содержать полноценный режим проверки, а также положение о взаимозависимости стратегических наступательных и оборонительных вооружений. Было также принято требование российской стороны о количественных ограничениях в отношении стратегических средств доставки и ассоциированных с ними боезарядов. Согласно тексту совместного понимания, Россия и США договорились о потолках для стратегических средств доставки в 500–1100 единиц, а для ассоциированных с ними боезарядов — в 1500–1675 единиц. Это ниже уровней, содержащихся в Московском договоре 2002 г.

В сентябре администрация Б. Обамы приняла решение об отказе от планов республиканской администрации о развертывании противора-

кетных перехватчиков типа GBI[1] в шахтах для баллистических ракет на территории Польши, а также от размещения противоракетной РЛС в Чехии. Несмотря на то, что принятые демократами «альтернативные» противоракетные планы вызывают серьёзные вопросы, отказ от крайне провокационных подходов администрации Дж. Буша в данной сфере способствовал улучшению атмосферы вокруг переговоров.

Проблемы на переговорах

Несмотря на значительное изменение позиции Вашингтона при администрации Обамы и очевидное желание сторон заключить новое соглашение как можно быстрее, переговоры сталкивались с большими трудностями. Отчасти они были связаны с переходным периодом в США. Как правило, новая администрация формируется в течение нескольких месяцев. Требуется время, чтобы назначить и утвердить на ключевые посты высокопоставленных чиновников. Процесс занятия основных постов в демократической администрации в целом завершился лишь в апреле-мае 2009 г.

Затем был начат обзор наследства, полученного от предыдущего президента, и была инициирована выработка новых или откорректированных приоритетов в области национальной безопасности, оборонного и ядерного строительства. Администрация Обамы приступила к проведению регулярного Четырёхгодичного обзора оборонных программ и связанного с ним Обзора ядерной политики. Проведение этих обзоров оказалось весьма сложной задачей. Б. Обама пришел к власти под лозунгом перемен и выступил в поддержку безъядерного мира. Эти его идеи вряд ли получили поддержку бюрократов среднего звена, вовлеченных в Обзор ядерной политики. В результате межведомственных разногласий его не удалось завершить, как планировалось, к 1 декабря 2009 г.

Традиционно Соединенные Штаты не идут на соглашения по ограничению и сокращению вооружений без проведения внутренних дебатов относительно количества и структуры СНВ. Это означает, что перспективы заключения нового далекоидущего договора в 2009 г. с самого начала были не слишком велики.

Кроме того, позиции сторон были весьма далеки друг от друга. Переговоры проходили в закрытом режиме, и мало что было известно о переговорных позициях сторон. Но можно предположить, что они

---

[1] GBI — Ground Based Interceptor (перехватчик наземного базирования) состоит из двух ступеней межконтинентальной баллистической ракеты «Минитмен».

значительно расходились по целому ряду ключевых вопросов. Так, Россия и США в принципе согласились, что в новом документе режим проверки Договора СНВ-1 следует упростить. Однако весьма объемный протокол о проверках этого соглашения представляет собой очень большое количество взаимно увязанных компромиссов по десяткам, если не сотням технически сложных вопросов. Его «вскрытие» неизбежно нарушит этот пакет, на выработку которого ушло несколько лет. Поиски нового пакета компромиссов могут потребовать длительных заседаний групп технических экспертов, которые, насколько известно, не проводились по крайней мере до последнего раунда переговоров в 2009 г.

Несмотря на достигнутое согласие упомянуть в новом договоре взаимозависимость стратегических наступательных и оборонительных вооружений, согласование конкретного текста по данной проблематике неизбежно должно было вызвать трудности. Наверняка Россия стремилась сделать это положение как можно более действенным с тем, чтобы попытаться ограничить развёртывание американских противоракетных систем. США же вряд ли были готовы пойти на нечто большее, чем несколько фраз общего характера.

Предметом разногласий был и вопрос о засчёте стратегических носителей, которые США предполагают переоборудовать для переоснащения неядерными боезарядами. Вероятнее всего, американская сторона предлагала вывести подобные силы в безъядерном оснащении из-под ограничений будущего соглашения. Россия указывала на то, что будет сложно проверить, какими именно боезарядами оснащены одни и те же ракеты, например БРПЛ «Трайдент-2». А это открывает возможность для злоупотреблений, т.е. тайного вооружения носителей, объявленных в качестве безъядерных, ядерными боеголовками.

Уровни боезарядов, упомянутые в июльском совместном понимании, на практике, по-видимому, скрывали существенные различия в подходах сторон. Нижний предел в 1500 боезарядов, вероятнее всего, был основан на запросной позиции российской стороны и опирался на правила засчёта Договора СНВ-1. Согласно этим правилам количество боезарядов на носителях засчитывалось равным максимальной загрузке, с которой данный носитель был испытан. Так, американская МБР «Минитмен-3» была испытана с тремя боезарядами. И хотя в действительности часть этих ракет могла быть вооружена меньшим количеством боеголовок, согласно правилам Договора СНВ-1 все они рассматривались как несущие по три боезаряда. Таким образом, правила засчёта этого Договора несколько завышали реальное количество боезарядов, развёрнутых на стратегических носителях.

Верхний уровень в 1675 боезарядов, скорее всего, представлял собой американскую цифру и, вероятно, включал исключительно оперативно развёрнутые вооружения. Иными словами, стратегическая подводная лодка засчитывалась бы только в том случае, если бы она находилась на боевом патрулировании. Если та же самая лодка вернулась на базу, прошла ремонт в доке или замену активной зоны реактора, то она исключалась бы из категории оперативно развёрнутых систем. Принятие подобного правила вывело бы из-под ограничений будущего соглашения значительную часть американского стратегического ядерного потенциала (возможно, до 1,5 тыс. боезарядов). По некоторым подсчётам, уровень в 1675 оперативно развернутых боезарядов может соответствовать потолку более чем в 3 тыс. боезарядов, засчитанных по правилам Договора СНВ-1.

Насколько известно, США и Россия расходились относительно методов сокращений вооружений. Москва была заинтересована в их преимущественно физической ликвидации, как это требовалось предыдущими соглашениями, включая Договор СНВ-1. Вашингтон же стремился к сокращениям в основном путём так называемой «разгрузки». Согласно ей носители остаются на стартовых позициях, а сокращения достигаются путём отстыковки «лишних» боезарядов. При этом сами боезаряды не уничтожаются, а складируются вблизи баз СНВ. Это позволяет при необходимости быстро вернуть их на носители. Таким образом, США сохранили бы значительный возвратный потенциал, позволяющий им в случае выхода из договора быстро установить превосходство над Россией.

Следует отметить, что неготовность американской стороны к глубоким сокращениям СНВ даёт повод усомниться в искренности призывов администрации Обамы к полному ядерному разоружению. Кроме того, заключение договора, предусматривающего сокращение стратегических ядерных вооружений посредством преимущественно арифметической и статистической эквилибристики, может вызвать серьёзную критику и обвинения в попытках обмануть другие государства и международную общественность в целом.

Разумеется, указанные противоречия не носят непреодолимого характера. Но их разрешение взаимоприемлемым образом требовало достаточно продолжительного времени, которым стороны не располагали. Реальные переговоры начались лишь в мае 2009 г. Иными словами, делегациям предстояло выработать новое соглашение в течение семи месяцев, тогда как переговоры по Договору СНВ-1 велись около 9 лет.

Необходимость нового договора

Прекращение действия Договора СНВ-1 и неспособность быстро заключить новое соглашение не отвечали ни интересам России, ни США. Это оказало бы серьёзное воздействие как на весь комплекс двусторонних отношений, так и на европейскую и международную безопасность в целом. В течение десятилетий диалог по СНВ представлял собой постоянный канал взаимодействия двух держав. Он пережил такие разногласия, как поражение США в войне во Вьетнаме, конец разрядки, ввод советских войск в Афганистан и их вывод, развертывание американских ракет средней дальности в Европе, коллапс СССР, расширение НАТО на восток, выход США из Договора по ПРО. Наличие такого практически постоянно действующего дипломатического канала позволяло не допускать полного разрыва отношений и стабилизировать имевшиеся противоречия, облегчая урегулирование возникавших кризисов.

При этом следует учитывать, что попытки создать постоянный канал дипломатического взаимодействия на высоком уровне вне контекста переговоров по стратегическому ядерному разоружению терпели неудачу. Предусмотренные Декларацией 2002 г. консультации на уровне министров обороны и иностранных дел проводились лишь тогда, когда стороны вернулись в 2007–2008 гг. к консультациям по проблеме истечения срока действия Договора СНВ-1.

Контроль над стратегическими ядерными вооружениями по-прежнему имеет значение и для стратегической стабильности. Как и в годы холодной войны, США и Россия остаются в состоянии взаимного ядерного сдерживания. Иными словами, они включают в списки целей важнейшие военные и экономические объекты друг друга и сохраняют способность уничтожить партнёра по ядерному сдерживанию. Это довольно опасная ситуация, поскольку, несмотря на то, что угроза военного столкновения между Россией и США гораздо меньше, чем в период холодной войны, все ещё сохраняется опасность применения ядерного оружия в результате ошибки или просчёта. Если же контроль над СНВ уйдёт в прошлое, к этой проблеме добавится ещё и подрыв взаимного доверия. Каждая из сторон будет подозревать друг друга в наращивании или в дестабилизирующих видах развертывания СНВ и предпринимать ответные меры. Эти меры будут расцениваться другой стороной в качестве угрожающих.

Иными словами, был бы отброшен ценнейший опыт двустороннего регулирования взаимных отношений стратегического ядерного

сдерживания посредством контроля над стратегическими ядерными вооружениями. Это подорвало бы стратегическую стабильность, создало бы риск возобновления гонки вооружений (при этом Россия будет выступать с позиций гораздо более слабой стороны) и резко увеличило бы техническую вероятность возникновения ядерной войны.

Ухудшение российско-американских отношений неизбежно оказало бы негативное воздействие и на европейскую, и на международную безопасность в целом. Вряд ли удалось бы избежать повышения градуса противостояния по линии Россия–НАТО в Европе, сохранить сотрудничество в урегулировании целого ряда острых международных проблем.

Неспособность Москвы и Вашингтона прийти к согласию по новому соглашению по СНВ негативно отразилось бы на международном режиме ядерного нераспространения. Фактический коллапс российско-американского процесса ядерного разоружения был бы истолкован многими неядерными странами в качестве нарушения Россией и США своих обязательств по Статье VI ДНЯО, а многие из тех, кто хотел бы отказаться от неядерного статуса, стали бы использовать это в качестве аргумента для оправдания собственных ядерных амбиций.

Остроту положению придавал тот факт, что очередная Обзорная конференция по рассмотрению действия ДНЯО была намечена на апрель-май 2010 г. (т.е. через несколько месяцев после прекращения действия Договора СНВ-1). Возникла угроза, что в отсутствие нового соглашения США и Россия подверглись бы острой критике за невыполнение обязательств по Статье VI этого документа, возросло бы сопротивление попыткам укрепления режима ДНЯО.

Некоторые итоги пересмотра взглядов США на ядерное разоружение в конце первого десятилетия XXI в.

Все американские президенты, приходившие к власти после окончания холодной войны, предпринимали попытки радикального пересмотра ядерных программ и их адаптации к новым реалиям. Однако эти усилия, как правило, завершались весьма ограниченной корректировкой, что не позволяло осуществить реальное глубокое сокращение стратегических наступательных сил без разного рода арифметических ухищрений, например, засчёта только оперативно развёрнутых стратегических сил и произвольного вывода из-под договорных ограничений всё новых категорий стратегических носителей и связанных с ними боезарядов.

Вместе с тем позитивным изменением в ходе американских дебатов по контролю над стратегическими ядерными вооружениями следует считать возрождение интереса к нему. Этот интерес не ограничивается одной партией и поддерживается как республиканцами, так и демократами. Появление подобных настроений связано с общим ослаблением международных позиций Соединенных Штатов и растущим пониманием в Вашингтоне невозможности достичь поставленных задач односторонним путём без проведения рационального дипломатического диалога.

Такое изменение отчасти определяется тем, что в результате осуществляемых в России программ ядерной модернизации США уже не могут более рассчитывать на то, что российский ядерный потенциал сам собой, под воздействием внутренних трудностей сократится до уровней третьих ядерных государств. Наличие неопределённостей для американских военных относительно будущего российских СЯС возвращает их к заинтересованности в предсказуемой реализации ядерных программ посредством заключения соглашений о контроле над СНВ.

Транспарентность всегда оставалась приоритетом для Соединенных Штатов. Теперь же перспективы её сохранения также оказались в подвешенном состоянии. Это произошло в связи с истечением срока Договора СНВ-1 и ожидаемым завершением программ содействия в рамках глобального партнёрства, что приводит к прекращению визитов американских инспекторов на ряд российских ядерных объектов. Масштабы таких визитов, судя по всему, в последние годы уже подверглись ограничениям.

Сохраняющаяся неопределённость общего состояния российско-американских отношений заставляет придавать большее значение ядерному сдерживанию и, следовательно, неразрывно связанному с ним контролю над СНВ. Ряд американских специалистов указывает на то, что возобновление диалога по данным вопросам с Россией позволило восстановить и регулировать двусторонние отношения в целом. При этом они, правда, рассматривают восстановление подобного диалога как уступку Москве и предлагают использовать его для достижения компромиссов по другим вопросам.

Новая администрация стремится восстановить имидж Соединенных Штатов в мире, серьёзно подорванный деятельностью предыдущего руководства. Это требует возвращения к многосторонней дипломатии, в том числе и в контексте ядерного нераспространения. Идеи ядерного разоружения также остаются популярными. Это создает дополнительный стимул к выработке нового соглашения с Россией по сокращению СНВ.

Многим в Соединенных Штатах риторика о безъядерном мире представляется сравнительно безопасной для достижения пропагандистских и военно-политических целей. В условиях превосходящей американской мощи по обычным вооруженным силам сокращение ядерных вооружений воспринимается некоторыми аналитиками в качестве меры, отвечающей интересам США. Сокращение ядерного оружия в относительно большей степени ослабляет государства, которые, подобно России, пытаются компенсировать относительное отставание своих обычных вооруженных сил опорой на всевозможные сценарии, основанные на использовании ядерных вооружений. По мере сокращения ядерных потенциалов, особенно стратегических, американское конвенциональное превосходство станет ещё более явным. При этом возможности достижения всеобщего и полного ядерного разоружения, к чему Соединенные Штаты в действительности не готовы, пока остаются гипотетическими, в том числе и из-за сопротивления со стороны других ядерных держав.

Наконец, реальные опасения в Соединенных Штатах вызывает перспектива ядерного терроризма. Она ассоциируется с несанкционированной утечкой оружия и материалов из арсеналов существующих ядерных держав, в том числе России, Пакистана и КНДР, а также с дальнейшим распространением ядерного оружия и технологий. Это положительно влияет на готовность к диалогу с Москвой по ядерным вопросам. Во-первых, приверженность ядерному разоружению в двустороннем формате создаёт лучшую политическую основу для международных усилий по укреплению режима ядерного нераспространения. Во-вторых, ещё больше возрастает важность сохранения транспарентности в отношении российского ядерного потенциала, чего трудно добиться в условиях отсутствия соглашения по сокращению СНВ. В-третьих, развитие стратегического диалога и сопутствующее ему восстановление отношений представляют собой приоритет и в контексте углубления сотрудничества с Москвой по конкретным направлениям противодействия распространению (Иран, КНДР) и терроризму.

В этих условиях администрация Обамы энергично продвигала внешне привлекательные инициативы по ядерному разоружению, не требующие внесения серьёзных изменений в планы модернизации и оперативного использования американских ядерных сил и, по возможности, в более сильной степени затрагивающие Россию. Характерно, что выдвижение подобных инициатив произошло уже в 2009 г., когда по объективным причинам Вашингтон был не в состоянии выработать политику по глубокому двустороннему сокращению стратегических ядерных арсеналов. Указанные инициативы были призваны

заполнить паузу в ядерной политике США и нивелировать возможную критику их фактической неспособности пойти на радикальные шаги в рамках переговоров по соглашению, которое должно было прийти на смену Договору СНВ-1.

Это в полной мере относится к инициативе Б. Обамы о полном ядерном разоружении, с которой он выступил в Праге весной 2009 г., что, безусловно, придало стимул европейским и в целом международным дебатам как по данной проблематике, так и по укреплению режимов ядерного нераспространения. Именно поэтому Россия совместно с другими государствами поддержала соответствующую резолюцию Совета Безопасности ООН, принятую в ходе ядерного саммита в сентябре 2009 г. Вместе с тем в 2009 г. администрация Обамы так и не смогла продемонстрировать конкретных шагов по наполнению этой инициативы реальным содержанием.

Выводы

Как отмечалось выше, прекращение действия Договора СНВ без его быстрой замены другим юридически обязывающим документом могло бы привести к дальнейшему ухудшению российско-американских отношений, подрыву стратегической стабильности, а также предоставило бы дополнительные аргументы сторонникам ядерного распространения в преддверии Обзорной конференции ДНЯО. Вряд ли подобное развитие событий в интересах России и США.

Безусловно, наилучшим сценарием было бы заключение до декабря 2009 г. юридически обязательного документа, предусматривающего как уровни СНВ, более низкие, чем зафиксированные в Московском договоре, так и более компактные меры проверки соблюдения этого нового соглашения. Однако время, имевшееся в 2009 г. для подготовки нового документа до истечения срока действия Договора СНВ, оказалось явно недостаточным.

Хотя при администрации Б. Обамы Соединенные Штаты весьма энергично поддерживали идею безъядерного мира, на практике они настаивали на том, чтобы засчитывались только системы, в данный момент состоящие на боевом дежурстве и оснащенные ядерными боезарядами. Это означало, что они стремились вывести из-под ограничений стратегические подводные лодки, находящиеся в стадии ремонта или перезагрузки активной зоны реактора, наряду с приданными им баллистическими ракетами морского базирования, а также баллистические и крылатые ракеты большой дальности, оснащенные обычными боезарядами.

Такое положение весьма затруднило бы проверку, а также оставило бы у США значительный возвратный потенциал. Подобные идеи подменяли реальное ядерное разоружение мерами, носящими во многом чисто арифметический и статистический характер. Это делало администрацию Б. Обамы уязвимой для обвинений в непоследовательности.

Несмотря на решение об отказе от размещения противоракетных перехватчиков типа GBI в Польше и противоракетного радара в Чехии, развёртываемая Соединенными Штатами система ПРО продолжала оказывать серьёзное давление на глубину возможных сокращений и осложняла ход переговоров. Дополнительная сложность связана с растущим американским потенциалом по поражению российских СЯС на стартовых позициях посредством высокоточных неядерных сил и средств. Это ещё более осложняет готовность идти в будущем на глубокие сокращения.

Уже приведённый неполный перечень существующих трудностей показывает, что разрешить их за несколько месяцев переговоров, проходивших в 2009 г., невозможно. Согласиться же на простое распространение положений Протокола о проверке к Договору 1991 г. на Московский договор 2002 г. означало бы необоснованную уступку США в их стремлении фактически вывести уровни и структуру своих стратегических ядерных сил из-под каких-либо серьёзных международно-правовых ограничений.

Однако, как неоднократно отмечалось выше, в конечном счёте юридически обязывающий договор о дальнейшем развитии процесса сокращения стратегических вооружений в интересах как России, так и США. Поэтому переговоры продолжались.

В итоге вопреки прогнозам и опасениям многих скептиков и пессимистов две главные ядерные державы достигли взаимоприемлемого и равноправного компромисса. 8 апреля 2010 г. президенты Б. Обама и Д. Медведев подписали в Праге Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений. Он предусматривает достижение в течение семи лет следующих уровней: 700 единиц для развёрнутых МБР, БРПЛ и тяжёлых бомбардировщиков, 1550 боезарядов на этих стратегических системах, 800 единиц развёрнутых и неразвёрнутых пусковых установок МБР, БРПЛ и ТБ. И хотя впереди предстоял нелёгкий процесс ратификации, в мире этот договор был воспринят как важнейший шаг вперед в процессе сокращения вооружений.

Глава 6. К истории Договора о ПРО

Проблемы ПРО и ядерного разоружения к концу первого десятилетия XXI в. снова оказались в центре мировой политики. И если незадолго до этого создавалось впечатление, что существующий режим контроля над стратегическими вооружениями находится на грани коллапса, то затем ситуация изменилась. 8 апреля 2010 г. президенты России и США подписали новый Договор о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению СНВ. Поэтому быть или не быть ПРО, а если быть, то в каком виде, уже и с учётом этой новой ситуации, стало одной из главных тем в треугольнике отношений Россия–США–Европа, да и не только. Анализ ситуации с ПРО на европейском театре был бы затруднён без обращения к истории понимания, зачем и как делался Договор по ПРО.

Как и почему возникли проблемы с ПРО

Мало кто помнит, а ещё меньше кто знает, что пионером в развёртывании ПРО был никто иной, как Советский Союз. Ещё в середине 60-х годов прошлого века, когда превосходство в стратегических вооружениях было на стороне США, он начал создавать такую систему вокруг Москвы.

И американцы тогда всполошились. Начиная с 1964 г. они на разных уровнях проводили зондаж: давайте приступим к переговорам о замораживании как стратегических наступательных, так и оборонительных систем ядерного оружия. Но в Москве такая постановка вопроса вызывала усмешку — предложение явно несерьёзное, и американцы сами это хорошо понимали. По сути дела, они предлагали заморозить многократное превосходство США в стратегических наступательных вооружениях. Шла какая-то политическая игра. Но что за ней стояло?

Вскоре ситуация стала проясняться. В январе 1967 г. посол США Л. Томпсон передал советскому руководству конфиденциальное предложение начать двусторонние переговоры по стратегическим вооружениям, в центре которых было бы ограничение систем ПРО. Это должно было позволить предотвратить надвигающуюся гонку вооружений в создании противоракетного оружия, которая, в свою очередь, подстегнула бы гонку в развёртывании наступательных средств.

Отцами-прародителями этой инициативы выступали министр обороны Р. Макнамара и госсекретарь Д. Раск, которым удалось склонить на свою сторону президента Л. Джонсона. Цель, как об этом догадывались в Москве и как это хорошо видно сегодня из опубликованных мемуаров, а также рассекреченных в США документов, состояла в том, чтобы остановить работы по развёртыванию систем ПРО в Советском Союзе.

Их аргументация строилась на том, что Советский Союз лидирует в создании ПРО. Вокруг Москвы уже существовала неплохая по тем временам система противоракетной обороны, и в Вашингтоне боялись, что защитой столицы дело не ограничится. Там росли опасения, что в ближайшем будущем Советский Союз сможет развернуть до 5000 противоракет. А это уже будет ПРО для защиты всей территории страны.

Представим себе, рассуждали тогда в коридорах Белого дома, что Советский Союз нанесёт внезапный удар по местам расположения американских баллистических ракет и выведет из строя их значительное число. В этом случае советская система ПРО окажется весьма эффективной при отражении ответного удара. И тогда что — победа в ядерной войне будет за Советским Союзом?

Позицию Р. Макнамары — надо сказать весьма реалистичную — характеризуют высказывания, которые он сделал в беседе с советским послом А. Добрыниным:

«Я твёрдо убеждён на основании всех имеющихся данных, что нельзя создать достаточно надёжную систему ПРО. В случае строительства ПРО другой стороной для США речь будет лишь идти о том, насколько увеличить — и это будет гораздо дешевле — наступательные средства, чтобы быть уверенными в эффективности всё той же основной доктрины (сдерживания. — *Авт.*). Поэтому США на развёртывание ПРО в Советском Союзе ответили бы в первую очередь увеличением стратегических ракетно-ядерных сил, а уж потом развёртыванием своей ПРО»[1].

Впрочем, у Р. Макнамары и Д. Раска оказались серьёзные противники среди военных, в военно-промышленном комплексе и Конгрессе. Там росли настроения, что в создавшейся ситуации надо не переговоры вести, а создавать собственную систему ПРО и наращивать наступательные вооружения. Поэтому параллельно с инициативой о переговорах в администрации США разрабатывалась программа создания ограниченной ПРО для прикрытия баз МБР «Минитмен». Она

[1] *Добрынин А.* Сугубо доверительно. М., 1997. С. 144.

могла сыграть двоякую роль: успокоить оппозицию и стать разменной монетой на переговорах с Москвой.

В советском руководстве в отношении ПРО единства тоже не было. Намерения американцев, конечно, вызывали подозрения; изначально они были сформулированы так, что свидетельствовали лишь о стремлении обеспечить стратегические преимущества для США. Поэтому Председатель Совета министров А. Косыгин и некоторые члены Политбюро придерживались точки зрения, что и без переговоров ясно: системы ПРО — это гуманное оборонительное оружие. Оно никому не угрожает и призвано защищать людей от агрессии. Требовать его запрета могут только те, кто готовится вести ядерную войну и надеется одержать в ней победу.

Военные, хотя и выступали за продолжение работ по развёртыванию систем ПРО, занимали сдержанную позицию. Для них главным было начавшееся у нас в стране массированное производство межконтинентальных ракет для достижения стратегического паритета с США. Ради этой цели они были готовы пойти на некоторые ограничения в создании ПРО.

Л.Брежнев, который в те годы ещё неплохо соображал и хорошо знал вопросы ВПК (он его сам курировал), говорил, что в соображениях Р. Макнамары есть смысл, когда он говорит, что системы ПРО можно просто «пробить» увеличением числа наступательных ракет. Но и отказываться от развёртывания противоракетной обороны тоже не годится. Поэтому надо искать какой-то баланс и дать убедительный ответ на «вызов американцев». Нужно ещё учитывать, что советский лидер активно продвигал тогда идеи международной разрядки и переговоров. Министр иностранных дел А. Громыко предлагал придерживаться пока в диалоге с американцами советской позиции о полном разоружении, а там видно будет.

На такой основе была принята в целом здравая концепция о ведении переговоров с США об ограничении как оборонительных, так и наступательных стратегических вооружений. Но не спешить. Сперва прощупать намерения и позиции американцев и главное — добиться паритета с ними в области наступательного оружия.

Ответ, который передал в Вашингтон посол А. Добрынин в марте 1967 г., звучал двусмысленно и интригующе, в лучших традициях дипломатии холодной войны: «Было бы неразумно вести речь об отказе от оборонительных мероприятий в условиях, когда происходит наращивание средств ракетно-ядерного нападения. Вопрос о ПРО можно было бы рассмотреть в тесной увязке с вопросом о всеобщем и полном разоружении».

Так начался ритуальный дипломатический танец, который продолжался без малого пять лет. Внешне позиции выглядели непримиримо. На встрече с президентом Джонсоном в Гласборо в июне 1967 г. советский премьер Косыгин говорил горячо и убеждённо: «Оборона — это морально, нападение — безнравственно! ПРО вокруг Москвы и Таллина строится для того, чтобы спасти жизнь советских граждан. Поэтому вместо обсуждения вопроса о ликвидации ПРО стоит в первую очередь заняться проблемой сокращения наступательных вооружений».

Тогда же в Гласборо Макнамара ответил, что создание ПРО усилит гонку наступательных вооружений и таким образом дестабилизирует установившееся деликатное равновесие между Советским Союзом и США, основанное на взаимном сдерживании.

Не правда ли, любопытный спор происходил больше 40 лет тому назад? Он практически дословно повторял нынешний диалог между Вашингтоном и Москвой. С той только разницей, что теперь американцы озвучивают прошлую позицию СССР, а россияне — бывшую позицию США.

Однако за фасадом той, прошлой, непримиримости скрывались резервы, которые следовало прояснить и использовать для поиска компромисса. Поначалу они выглядели следующим образом.

Во-первых, обе стороны изъявляли готовность вести переговоры об ограничении как оборонительных, так и наступательных стратегических вооружений, хотя и с противоположных исходных позиций.

Во-вторых, обе стороны говорили, хотя и в весьма туманных выражениях, о возможности лимитировать себя ограниченными системами ПРО. Советский Союз создавал ПРО вокруг столицы, а США объявили о намерении построить систему ПРО для защиты базы МБР, правда, в качестве первого шага, госсекретарь Раск так объяснял послу Добрынину эту позицию США: «Речь идёт об ограниченной системе ПРО, рассчитанной на нейтрализацию угрозы со стороны КНР, но не могущей играть значительную роль в плане взаимосдерживания ядерных сил СССР и США».

Немного, но вполне достаточно для начала диалога. И на этой основе обе стороны объявили осенью 1967 г. о готовности начать переговоры об ограничении стратегических наступательных и оборонительных вооружений. Если говорить коротко, без деталей, то тут, пожалуй, впервые чётко проявился общий интерес обеих сверхдержав. А именно: не допустить перерастания холодной войны в горячую и тем более в ядерный конфликт.

Прошло, однако, ещё почти два года, прежде чем начались сами переговоры. Мешали взаимное недоверие и подозрительность. В Ва-

шингтоне почему-то решили, что Москва в них больше заинтересована, а значит, можно заломить дополнительную цену. Да и международная обстановка не способствовала их началу — Соединённые Штаты прочно увязли во Вьетнаме, в 1967 г. вспыхнула арабо-израильская война, в которой СССР и США поддерживали противоположные воюющие стороны, а потом случились чехословацкие события.

Поэтому советская и американская делегации смогли сесть за стол переговоров только 17 ноября 1969 г. Они велись попеременно в Хельсинки и Вене. Членами делегаций были дипломаты и военные высокого ранга, а также учёные, имевшие отношение к ракетам. С советской стороны это были: первый заместитель начальника Генерального штаба генерал-полковник Н. Огарков, председатель научно-технического комитета Генштаба генерал-полковник Н. Алексеев, заместитель министра радиоэлектронной промышленности П. Плешаков, академик А. Щукин и заведующий отделом США в МИДе Г. Корниенко. А главой советской делегации назначили известного дипломата, заместителя министра иностранных дел В. Семёнова[1].

Это был цвет советского военно-промышленного комплекса. Никогда ещё за рубеж не выезжала столь представительная и высокая делегация. Перед отъездом на первый раунд переговоров в Хельсинки членов делегации принял сам Генеральный секретарь Брежнев и, прощаясь, дал такое напутствие: «Проболтаетесь, всех на Лубянку посажу!»

И это предупреждение не было шуткой со стороны грозного Генсека. Стратегические вооружения и связанные с ними проблемы были святая святых безопасности страны.

Стратегические наступательные вооружения

Прежде всего на переговорах нужно было определить, что считать стратегическими наступательными вооружениями (СНВ). И тут стороны без задержки изложили свои позиции. Они оказались совершенно противоположными, чего, впрочем, и нужно было ожидать.

Советский Союз предлагал считать СНВ все ядерные вооружения, которые способны достигать территории другой стороны, включая, разумеется, ядерные средства передового базирования на военных ба-

---

[1] Делегацию США возглавлял директор Агентства по контролю за вооружением и разоружению (АКВР) Д. Смит. Членами делегации были генерал майор ВВС Р. Аллисон, П. Нитце (бывший заместитель министра обороны), президент Калифорнийского технологического института, Г. Браун (бывший министр ВВС) и посол Л. Томпсон.

зах и авианосцах. Американский список выглядел куда скромнее: межконтинентальные баллистические ракеты (МБР), баллистические ракеты подводных лодок (БРПЛ) и ракеты средней дальности (РСД).

После долгой тяжбы договорились ограничивать только МБР и БРПЛ и не вводить никаких ограничений на разделяющиеся головные части (РГЧ). Причём, как это ни странно выглядит сегодня, но главная трудность, которую никак не могли решить почти до дня подписания соглашения, состояла в том, что Советский Союз решительно отказывался вводить ограничения на число своих подводных лодок и ракет на них. Видимо, надеялись обогнать в этом США.

Но главной проблемой был не состав, а уровни ограничений. Вокруг них и развернулись самые упорные дипломатические баталии. В те годы, начиная ещё с Хрущёва, в Советском Союзе публично бахвалились, что делаем ракеты на конвейере, как сосиски, и что муха в космосе не увернётся от наших ракет. А на самом деле всё было не так. В 1959 г., например, американцы имели стратегических ракет в 15 раз больше, чем Советский Союз. Но это тщательно скрывалось, и в 1960-е гг. Москва развернула сверхмощное строительство ракет, поставив цель догнать США. Но и через десять лет ей не удалось достичь этой цели. В 1969 г., когда начались переговоры по ОСВ, соотношение сил по стратегическим ракетам выглядело следующим образом:

США — 2109 пусковых установок ракет и 4796 ядерных боеголовок.

СССР — 1431 пусковая установка ракет и 1815 ядерных боеголовок[1].

В общем, США опережали Советский Союз почти в 2 раза. К тому же американские ракеты были оснащены РГЧ, которых у нас тогда ещё не было, и потому они могли доставить к целям практически в два раза больше боеголовок, чем советские ракеты. И тяжёлых бомбардировщиков, несущих атомные бомбы, у них было гораздо больше. Всё это создавало существенный дисбаланс в пользу США.

Но конкретных цифр, особенно в том, что касается другой стороны, не знали тогда ни в Москве, ни в Вашингтоне. Можно было только гадать, судя по тенденциям или по каким-то специфическим признакам. Поэтому в директивах советской делегации в качестве главной цели было чётко прописано: добиваться паритета. И только в единственном экземпляре этих совершенно секретных директив, хранившихся в сейфе у главы делегации, в графе «соотношение» сил было карандашом проставлено «0,7 к 1» — дать согласие в самом

---

[1] «SIPRI Yearbook 1990». Oxford University Press, 1990. P. 23. Близкие к этим данные были приведены в статье: *Волков В, Сокут С.* Тридцатилетнее противостояние // Независимое военное обозрение. 17 декабря 1999 г.

крайнем случае. Иными словами, согласиться, чтобы ракет у США было на 30% больше. Это наряду с реальным соотношением сил и был, очевидно, тот главный секрет, за разглашение которого Брежнев грозил отправить на Лубянку.

Американцы, судя по опубликованным теперь документам, не владели достоверными сведениями о производстве ракет в Советском Союзе, хотя о многом догадывались. Поэтому на переговорах, особенно при неофициальных контактах, они постоянно старались выпытать, может ли советская сторона отойти от своего требования жёсткого паритета.

Но мы, помня наказ Брежнева, твёрдо стояли: паритет и никаких гвоздей. Владимир Семёнович Семёнов был отменным, но незаслуженно забытым сегодня переговорщиком, и он переиграл своего партнёра Дж. Смита. Соглашение ОСВ-1 чётко фиксировало паритет по межконтинентальным ракетам и не ограничивало число разделяющихся головных частей на них.

Что это означало на практике? За последующие 10 лет Советский Союз, пользуясь соглашением ОСВ-1, увеличил число своих ракет почти в 2 раза, а боеголовок на них — в 4 раза. Число американских ракет оставалось примерно тем же, а количество боеголовок на них увеличилось только в 2 раза. Так сложился стратегический паритет между СССР и США.

Как делался договор по ПРО

А с противоракетной обороной было ещё сложнее. Тут во всю давили американцы, а советские представители тянули время, используя дипломатические двусмысленности и неопределённость как рычаг для выдавливания уступок по СНВ. Признанным мастером наводить такой «дипломатический туман» был глава советской делегации В. Семёнов — тонкий, высоко эрудированный дипломат школы Громыко, который известен в мире как весьма упорный переговорщик — «мистер “Нет”». Но в отличие от министра Семёнов так учил дипломатов писать ему речи: «Речь должна быть как кисель в кастрюле. Сунешь руку и вроде бы там что-то есть. А вынешь руку — и в ней пусто».

При этом он сдабривал свои пространные рассуждения ссылками на Канта, Гегеля и многих других философов, которых неплохо знал.

Его партнёр на другой стороне стола переговоров — руководитель американской делегации посол Смит, тоже опытный и весьма твёрдый переговорщик, вскоре раскусил эту тактику. Нередко он так реа-

гировал на пространные речи Семёнова: «Ну, началась философия. А я не философ. Поэтому давайте заканчивать заседание».

Вот в такой обстановке глава делегации СССР высказал в порядке зондажа, но, упаси Бог, не в качестве предложения три возможных варианта развития переговоров по ПРО:

— полный запрет на развёртывание систем ПРО;
— развёртывание ограниченной системы ПРО для защиты по одному объекту как на территории Советского Союза, так и на территории США. Например, Москвы и Вашингтона;
— развёртывание более плотной системы ПРО для защиты большего района на территории обеих стран.

А далее следовал вопрос к американской делегации, какой из этих вариантов является для неё предпочтительным. При этом предпочтение Советского Союза не обозначалось, а размещение 64 пусковых установок противоракет вокруг Москвы было названо «экспериментальным».

Американцы долго и, видимо, озадаченно, молчали. А потом вместо ответа также выдвинули со своей стороны три возможных варианта развития событий:

— развёртывание систем ПРО для защиты четырёх объектов на территории США и одного объекта на территории СССР;
— развёртывание ограниченной системы ПРО для защиты столиц в обеих странах;
— полный запрет на развёртывание систем ПРО.

Как пишет в своих мемуарах «Двойные переговоры» Дж. Смит, «мы не раскрывали, какая из этих альтернатив является для нас предпочтительной. Причина была хорошей — мы сами не знали этого».

Это была переговорная тактика времён холодной войны: кто первый моргнёт. Но у обеих делегаций были крепкие нервы, и в таком противостоянии прошёл целый год.

Тайный канал

Механизм переговоров тех лет также не способствовал поиску компромисса. После официальных заседаний делегаций в советском или американском посольстве члены делегации в окружении советников, экспертов и переводчиков рассаживались тут же в зале и около часа мирно беседовали. Был только один канал для неофициальных контактов. С советской стороны его вели автор этой главы и полковник ГРУ Н. Кишилов, а с американской — исполнительный секретарь Р. Гартхофф и временами к нему присоединялся советник Л. Уайлер.

Глава американской делегации Дж. Смит так описывает работу этого конфиденциального канала в своей книге «Двойные переговоры»:

«Некоторые американские официальные лица, которым я полностью доверял, встречались с русскими и в спокойной обстановке обменивались мнениями по поводу перспектив переговоров. Этот санкционированный, но абсолютно неофициальный зондаж давал нам возможность лучше понимать советскую позицию и тем самым поддерживать процесс переговоров. Мне думается, что у генерала Аллисона были сомнения в отношении такой практики, так как он понимал, что, выясняя советскую позицию, мы одновременно были вынуждены раскрывать позицию США. Это верно, но мне кажется, что в конечном счёте мы оказались в выигрыше: советские предложения, выдвигаемые на пленарных заседаниях, были менее чёткими, чем наши, и без наличия своего рода механизма зондажа мы зачастую блуждали бы в потёмках, изыскивая правильные суждения в отношении возможностей дальнейших переговоров. Об этих контактах мы подробно докладывали в Вашингтон, и, я думаю, это помогло официальным лицам там вырабатывать разумную политику, равным образом, как и судить об обоснованности рекомендаций, выдвигаемых делегацией. Одна такая особенно полезная встреча состоялась во время поездки на уикенд в Лапландию весной 1972 года...»[1]

К этому можно только добавить, что такие же точно мотивы были и у советской стороны, когда она поручала нам с Кишиловым вести неофициальные контакты с американцами.

Сами же переговоры по этому конфиденциальному каналу происходили таким образом. В советском посольстве была особая комната. Там на нас с Кишиловым надевали, как мы её называли, «сбрую»: две батареи клались в оба грудных кармана пиджака, провод между ними перебрасывался через плечи, а к галстуку прикреплялся микрофон в виде заколки. В таком снаряжении мы выходили на встречу с Гартхофом.

Причём, включать или выключать эту систему сами мы не могли. Она уже включённой надевалась нам в посольстве, как хомут, на шею и всё писала, пока мы не сдавали её обратно в эту особую комнату. Поначалу мы боялись, что она начнёт вдруг пищать где-нибудь в ресторане, а мы и сделать ничего не сможем. Но потом сообразили, что эта система была призвана не столько записывать то, что говорят нам американцы, а то, что мы им говорим. Другими словами, мы были под постоянным контролем и после выхода из посольства.

---

[1] *Smith G.* Doubletalk. The Story of SALT — I. New York, 1980. P. 58.

Так шли переговоры до весны 1972 г. Правда, атмосфера в советско-американских отношениях немного потеплела. Во всяком случае, «сбрую» на нас с Кишиловым больше не надевали. Но переговоры по ПРО находились в глухом тупике, и ожидаемые результаты от визита президента Р. Никсона в Москву повисали в воздухе.

При этом в обеих столицах думали примерно об одном и том же: компромисс нужно искать путём договоренности о противоракетной защите ограниченного числа объектов на территории СССР и США. Но тут же возникала куча вопросов: какие это могут быть объекты, какое количество ракет потребуется для их защиты, какое должно быть расстояние между этими объектами, чтобы не создавалась основа для развёртывания национальной ПРО и т.д.

Переговоры в тундре

В середине апреля 1972 г. Политбюро решило обсудить ситуацию на переговорах ОСВ–ПРО, и глава делегации вылетел в Москву.

Перед отлётом ему советовали встретиться со своим американским коллегой. У американцев наверняка есть что-нибудь в загашнике, убеждали его, и, узнав, что Вы едете в Москву, где наверняка будет обсуждаться проблема с тупиком на переговорах, они могут приоткрыть карты, и Вы придёте на Политбюро не с пустыми руками.Но В. Семёнов ехать к американскому послу наотрез отказался: «Я свою зарплату не в американском посольстве получаю», — заявил он, как отрубил. Этим он нарочито хотел продемонстрировать твёрдость своей позиции перед поездкой в Москву.

Он улетел, а мне пришлось исполнять обязанности руководителя советской делегации[1]. Переговоры, естественно, продолжались, но наступающие субботу и воскресение мы с американцами решили провести вместе в далёкой Лапландии в порядке, так сказать, установления дружеских контактов между обеими делегациями. Финское правительство выделило самолёт, и два дня — 15 и 16 апреля — мы провели за Полярным кругом: гуляли, катались на лыжах и на оленях, а о делах практически не вспоминали.

Но на обратном пути, во время полёта в Хельсинки, подошёл Р. Гартхофф и пригласил меня и Н. Кишилова сесть вместе и поговорить. Что ж, раз американцы зовут, значит им есть что сказать.

---

[1] К тому времени Г.М. Корниенко был отозван в Москву, и вместо него я был назначен членом делегации.

Мы освободили полностью один из первых рядов в самолёте, сели, взяли по бутылке пива и приступили к разговору, который получил потом название «переговоры в тундре». Начал его Гартхофф. Невысокого роста, ужасно въедливый, он хорошо разбирался в вопросах, которые обсуждались на переговорах, и был интересным собеседником. К тому же он хорошо говорил по-русски, и зачастую беседа шла на обоих языках. Теперь Гартхофф ставил вопрос ребром: как разблокировать тупик на переговорах по ПРО?

Подчеркнув, что говорит в сугубо неофициальном плане, Гартхофф сказал, что компромиссом могло бы стать решение, позволяющее США и СССР создавать ограниченную систему ПРО для защиты двух объектов на территории каждой из сторон. Такими объектами могли бы быть столица государства и одна из баз, где размешены МБР.

Это было уже почти то, что надо. Но была одна серьёзная загвоздка. У американцев ракеты размещались концентрированно на базах, а у нас они были разбросаны на большей территории. Поэтому мы ставили вопрос о защите одинакового количества ракет. Но у американцев тут же возникало подозрение, а не хотим ли мы создать основу для развёртывания противоракетной защиты всей территории страны.

Однако теперь Гартхофф вёл речь о защите объекта радиусом не более 150 км, а расстояние между двумя объектами (столицей и базой МБР) должно быть не менее 1300–1500 км. Кроме того, он сказал, что для защиты каждого из объектов должно быть не больше 100 ракет-перехватчиков.

Всё это было весьма близко к тому, что обсуждалось и у нас на экспертном уровне. Поэтому я сказал, что инструкций у меня по этим вопросам нет, но лично мне соображения Гартхоффа представляются весьма интересными. Я немедленно сообщу о них в Москву.

Как только самолёт приземлился в Хельсинки, я тут же поехал в посольство и направил шифротелеграмму в Москву. В ней я подробно описал неофициальные предложения Гартхоффа и сопроводил их выводами: они не противоречат нашей позиции, открывают путь к согласованию Договора по ПРО, и поэтому с ними можно согласиться.

Уже на следующий день рано утром раздался телефонный звонок из Москвы. Звонил Семёнов: «Олег, ты представляешь, как важно то, что ты написал? Сейчас Политбюро будет рассматривать твоё предложение. Ты можешь гарантировать, что американцы тебя не обманывают?» Я ответил, что таких гарантий дать не могу, но весь мой опыт общения с ними показывает, что таким контактам можно доверять.

Политбюро утвердило тогда позицию весьма близкую той, которую неофициально предлагал Гартхофф. 21 апреля Семёнов вернулся

в Хельсинки с новыми советским предложениями и в тот же вечер встретился с главой американской делегации. Но тот вылил на него ушат холодной воды: «Я не имею инструкций обсуждать “переговоры в тундре”», — сказал он.

Мы были в шоке. Семёнов нервничал: «Я убеждал Политбюро, — говорил он, что для американцев этот подход приемлем и что они сами его аккуратно проталкивают по неофициальным каналам. И как я теперь буду смотреть в глаза членам Политбюро?»

Прошли годы, прежде чем завеса этой тайны стала приподниматься. Ни мы, ни члены американской делегации тогда не знали, что буквально в те же дни — 20–24 апреля в Москве находился помощник президента по вопросам национальной безопасности Г. Киссинджер. Визит его был сверхтайным — даже американское посольство не знало о нём, хотя он приехал готовить визит Никсона. И только совсем недавно стало известно в деталях, как проходили его переговоры в Москве.

22 апреля в гостевом доме на Ленинских (теперь Воробьёвых) горах Киссинджера принимал Брежнев. Генсек сразу же зачитал, а потом передал «ответ советской стороны на прежние (как он выразился. — *Авт.*) предложения американцев по данному вопросу».

«Признать целесообразным ограничение систем ПРО в СССР и в США прикрытием столиц и по одному району размещения шахтных ПУ МБР наземного базирования». Все 4 объекта будут иметь форму круга радиусом 150 км, и для защиты каждого из них должно быть не более 100 противоракет. «Как Вы видите, — подчеркнул он, — наша позиция в значительной мере воспроизводит те предложения, которые Вы сделали по этим вопросам».

Что ж, тут Брежнев был прав. По сути дела, он практически полностью изложил здесь то, что Гартхофф говорил нам на «переговорах в тундре». И, видимо, поэтому Киссинджер отреагировал на это весьма кисло: «Один из членов нашей делегации является советником вашей делегации», — сказал он. А потом ещё и пожаловался: «С нашей делегацией столько сложностей, что мы уже перестали её понимать».

Но после недолгих колебаний Киссинджер всё же назвал эту новую советскую позицию «конструктивной», хотя оговорил, что ему надо будет ещё обсудить складывающуюся ситуацию в Вашингтоне. Туда вызовут посла Смита из Хельсинки, и всё это займёт по крайней мере ещё одну неделю. Поэтому он попросил, чтобы главе советской делегации Семёнову дали указание не поднимать пока эти проблемы в Хельсинки. Брежнев пообещал. Его помощник Е. Самотейкин тут же вышел из зала, позвонил Семёнову и передал указание Брежнева: по ПРО никаких движений.

А Киссинджер тем временем стал просить, чтобы советская сторона сообщила, где в СССР будет находиться этот район расположения МБР радиусом 150 км, и в сугубо конфиденциальном порядке назвала хотя бы приблизительное число ракет, которые средства ПРО будут там защищать. Это, по его словам, «поможет нам убедить наших военных». Брежнев обещал. Но своего обещания за всё время пребывания Киссинджера в Москве так и не выполнил, хотя тот неоднократно возвращался к этой теме. И только после возвращения Киссинджера в Вашингтон ему через посла Добрынина было передано, что эта советская система ПРО будет размещена к востоку от Урала, и об этом США могут выступить заявлением. А что касается числа защищаемых МБР, то оно будет меньше, чем на американской базе в Гранд-Форксе[1].

Так был разрублен гордиев узел по ПРО. Только делегации в Хельсинки почему-то не информировали. Но в конце концов всё обошлось. Из Вашингтона пришло согласие, и Договор был согласован на основе «компромисса в тундре».

* * *

Минуло почти 30 лет. В Мюнхене на конференции по истории холодной войны собрались ещё оставшиеся в живых её бойцы. Они вспоминали минувшие дни и битвы, где вместе сражались. А вечером встретились в баре за кружкой пива. Был там и Р. Гартхофф[2]. Я рассказывал, как был найден компромисс по ПРО на «переговорах в тундре». Рей слушал, полузакрыв глаза, а потом произнёс: «Да, всё было так. Я тоже прямо из аэропорта в Хельсинки поехал в американское посольство и дал срочную телеграмму в Вашингтон, что Гриневский в самолёте предложил...» и далее описал своё компромиссное предложение в тундре. Все смеялись, а у меня, видимо, отвисла челюсть.

Разумеется, всякое случается в дипломатической практике. Особенно в ходе таких неофициальных контактов — на то они и неофициальные. На официальных переговорах ведутся стенографические протоколы, и там для фантазии уже нет места. Другое дело — неофициальные контакты. Разговоры могут идти часами, но никаких прото-

---

[1] См.: Советско-американские отношения. Годы разрядки 1969–1976: Сборник документов. М.: Международные отношения, 2007. Т. 1. Кн. 2. С. 206, 210–211, 227, 231, 271.

[2] К тому времени Р. Гартхофф, поработав послом США в Болгарии, стал старшим научным сотрудником Брукингского института и автором многих интересных книг по советско-американским отношениям: Dйtente and Confrontation (1985), Reflections on the Cuban Missile Crisis (1989), Deterrence and the Revolution in the Soviet Military Doctrine (1990), The Great Transition. American-Soviet Relations and the End of the Cold War (1994).

кольных записей не делается. Потом каждый из собеседников пишет краткий отчёт, где упор делается на том, что интересует его сторону. Здесь-то и могут быть вольности, когда собеседнику приписываются идеи, которых он не высказывал. Делается это обычно под такой аккуратной аранжировкой: собеседника можно было понять, что... Нередко таким способом преподносятся собственные идеи, как можно выйти на компромисс.

Однако история продолжает раскрывать свои тайны. Осенью 2001 г. перед встречей президентов Путина и Буша на ранчо в Техасе Архив Национальной безопасности США рассекретил и опубликовал документы: «Секретная история Договора по ПРО. 1969–1972». Причём не только протоколы заседаний, но и беседы по неофициальным каналам: в баре, ресторане, самолёте... Теперь я с любопытством листаю американские записи бесед со мной. И вот, наконец, передо мной та самая шифровка Гартхоффа о приключениях в тундре. Сверху, как положено, гриф: «Секретно» и штамп: «Рассекречено».

В правом верхнем углу: «Дата: 16 апреля 1972 г. Время: 7–8.30 вечера. Место: Финэир, Лапландия–Хельсинки». Чуть справа: «Предмет: Проблемы и перспективы ОСВ. Участники: США — Р. Гартхофф, СССР — О. Гриневский и Н. Кишилов».

Пока всё правильно. Но вот на второй странице читаю: «Кишилов и Гриневский сказали, что если мы согласимся на уровень 2:2 по ПРО...» и т.д.

Жаль только, что все эти документы опубликованы не нами, а американцами. Ведь в них, по сути дела, они с пеной у рта защищали и аргументировали правоту той позиции, против которой сейчас выступают.

Финал в Москве

Но как бы там ни было, а Договор по ПРО и Временное соглашение по ограничению стратегических вооружений (ОСВ-1) были теперь в основном готовы. Последние «заусенцы» снимались в Москве Киссинджером и Громыко, которые готовили визит президента Никсона. Пожалуй, это был единственный случай в истории США, когда американская делегация в Хельсинки получала инструкции из Москвы. Нередко они запаздывали, и американские переговорщики бегали к нам узнать, что там происходит.

Листая сегодня страницы записей тех последних встреч, диву даёшься, как настойчиво тогда американцы добивались включения в договор по ПРО положений, против которых так рьяно возражают сегодня.

Но вернёмся в Хельсинки. Там проходило окончательное согласование документов. Для сверки текстов была создана специальная рабочая группа «блохоловов», которая строго следила за тем, чтобы русский и английский варианты соглашений точно соответствовали друг другу. Их возглавляли самые упорные и дотошные переговорщики — В.Смолин с советской стороны и Л. Уайлер с американской. Работали они день и ночь.

26 мая члены делегаций СССР и США на американском самолёте вылетели в Москву, везя с собой результат трёхлетних трудов — Договор по ПРО и Временное Соглашение по ОСВ. Этим вечером их должны были подписать в Кремле Брежнев и Никсон.

В самолёте праздновали победу, а мы с Гартхоффом сидели в сторонке и продолжали сверку текстов. И не зря — при подлёте к Москве обнаружили ряд неточностей в английских текстах. Это были не принципиальные расхождения, но тем не менее в таком виде текст договора нельзя было подписывать.

Трагедии тут особой не было. Ещё в Хельсинки мы не исключали такую возможность и потому в багажном отделении везли пишущую машинку с английским шрифтом. Прямо из Внуково мы с Гартхоффом и пишущей машинкой устремились в МИД, преодолели не без труда сопротивление охраны и в моём кабинете 1003 на десятом этаже Смоленской высотки начали правку. Время брало нас за горло. Было уже после 6 вечера, а на 9 часов в Кремле была назначена церемония подписания.

Тут-то и началось. Ещё из Внукова Гартхофф позвонил в посольство США и попросил прислать машинистку. Но она почему-то в МИДе не появилась. (Позднее выяснилось, что произошла путаница, и она вместо МИДа поехала в резиденцию американского посла Спасо-хауз и ждала нас там.) Решили её не ждать, а печатать самим. И тут первое препятствие: вилка электрического шнура английской пишущей машинки к советской розетке не подходит. А переходника нет. Пытаюсь спасти положение, хватаю металлические скрепки и делаю из них нечто похожее на вилку. Вставляем в сеть. Пах! — Раздаётся хлопок в машинке и она перегорает. Чёрт возьми! Впопыхах совсем забыли про разный вольтаж — в Европе 110, а у нас 220 вольт.

Что делать? Пытаемся раздобыть английскую пишущую машинку. Время идёт. Рабочий день давно кончился, и никого нет ни в МИДе, ни в посольстве. Церемония подписания переносится на 11 часов. Но тексты всё равно не готовы. «Рей, — говорю я Гархоффу, — церемонию подписания договоров срывать нельзя. Пусть они будут подписаны в нынешнем виде. Но поскольку правка касается английского тек-

ста, завтра утром ты объяснишь своему президенту, что в документ вкрались неточности, и пусть он переподпишет другой, уже исправленный текст. Принесешь этот текст мне, а я берусь подписать его у Брежнева. И всё будет о'кей. Другого выхода у нас нет.

Так и сделали. В 11 часов в Кремле Брежнев и Никсон торжественно подписали Договор по ПРО и Соглашение ОСВ-1. Стрекотали камеры, пили шампанское, но оба лидера не знали, да и вообще в этом зале практически никто не знал, что подписали они не те документы.

Но на следующий день Никсону объяснили. Говорят, что он поворчал, но переподписал. А с Брежневым проблем не было — он сразу же поставил свою подпись. Итогами переговоров Генсек был доволен. В закрытом Письме ЦК КПСС «О рассмотрении на майском (1972) Пленуме ЦК КПСС вопроса о международном положении и об итогах советско-американских переговоров» указывалось: президент Никсон признал, что в 1959 г. — во время его первого визита в Москву и дебатов с Хрущёвым — соотношение стратегических наступательных вооружений было 10:1 в пользу США. Теперь оно 1:1[1].

В общем, американская дипломатия добилась тогда хоть и ограниченного, но запрещения на полномасштабное развёртывание систем ПРО в обеих странах. Но какую цену она за него заплатила? Ответ на этот вопрос всегда оставался в тени. Пора, однако, ответить и на него.

Этой ценой был паритет по стратегическим вооружениям СССР и США, который определялся Временным соглашением о некоторых мерах в области ограничения стратегических наступательных вооружений 1972 г., а затем Договорами ОСВ и СНВ. По сути дела, они стали одним из столпов, на которых зиждился стратегический баланс в отношениях двух сверхдержав. Другим таким столпом был Договор по ПРО. Такая комбинация ограничения стратегических наступательных и оборонительных вооружений делала ядерную войну невозможной, обеспечивая нанесение при любых обстоятельствах взаимного неприемлемого ущерба или, хуже того — взаимного гарантированного уничтожения: ВГУ на языке специалистов. Даже в случае первого внезапного ядерного удара у другой стороны оставалась возможность нанести ответный удар, обеспечивающий этот неприемлемый ущерб для напавшей стороны.

На этом кошмарном сценарии и строился мир на планете Земля на протяжении последующих 35 лет.

---

[1] Центр хранения современных документов — ЦХСД. Фонд 4. Опись 22. Дело 937 (позже Российский государственный архив новейшей истории).

Рейган и его СОИ

Первая попытка разрушить этот стратегический баланс была сделана президентом США Рональдом Рейганом, который 23 марта 1983 г. объявил свою знаменитую СОИ — стратегическую оборонную инициативу. А попросту говоря, создание противоракетного щита над Америкой, чтобы оградить её от «империи зла» — так он именовал Советский Союз.

Начиналась эта речь с постановки казалось бы простого вопроса: что лучше: спасти людям жизнь или отомстить за их гибель? Ответ, разумеется, напрашивался сам собой. И в соответствии с ним Рейган извещал, что США «приступают к реализации программы, призванной защитными средствами противостоять угрозе ракетного нападения». Он призывал американских учёных, создавших ядерное оружие, «вооружить США средствами, которые сделали бы теперь это оружие бесполезным и устаревшим». Для этого существует промышленная основа, созданная великими технологическими открытиями американской науки[1].

На первый взгляд, всё это выглядело обычной политической демагогией. А главное, было неясно, что конкретно намеревалось предпринять правительство США, чтобы защитить людей от ракетного нападения, и можно ли это сделать. Поэтому в МИДе только пожимали плечами, крутили пальцем у виска, показывая, что президент совсем спятил, и советовали «подождать и посмотреть».

Однако буквально через несколько часов в моём кабинете на восьмом этаже «высотки» на Смоленской раздался требовательный перезвон «вертушки». На проводе был бессменный помощник четырёх генеральных секретарей А. Александров-Агентов (Александров): «Юрий Владимирович велел срочно подготовить реакцию на вчерашнюю речь Рейгана. Вы вели с американцами согласование Договора по ПРО. Надо разобраться, как вся эта муть, которую нагородил Рейган, соотносится с этим Договором. Быстро подготовьтесь, и поедем в Кунцево доложить Андропову».

Ровно в 5 вечера 24 марта мы с Александровым были в Центральной клинической больнице (ЦКБ), где лежал Генсек с приступом болезни почек. За последние полгода он сильно изменился. Мне нередко приходилось встречаться с ним во время визитов в Москву иностранных лидеров или у него в кабинете, когда обсуждались какие-либо

---

[1] См.: Presidential Documents. Washington. Vol. 19. March 28, 1983. P. 442–448.

документы. И всегда он выглядел строго подтянутым, никогда не сутулившимся, может быть, даже с чересчур прямо расправленными плечами. Лицо волевое, холодное; губы тонкие, опущенные по краям. Но главное — это глаза, какого-то прозрачно-голубого, ледяного цвета, который придавал острую пронзительность его взгляду. Такие ледяные глаза я видел ещё только у одного человека — президента Ирака С. Хусейна.

Теперь же Ю. Андропов как-то потускнел. Он сильно похудел, лицо стало совсем белым — под цвет волос. Из широкого ворота рубашки выглядывала непривычно тонкая шея, и от этого голова казалась ещё более крупной. А вот взгляд стал острее и не улыбчивей. Сухо поздоровавшись, он сразу же приступил к делу: «Что стоит за этим финтом Рейгана? Он может быть искренне верит во все эти сказки про безъядерный мир. Но Рейган не политик — он актёр. А кто пишет ему сценарий? Кто драматург этой пьесы? Не сам же Рейган придумал эту СОИ! Только не говорите мне про империалистические круги США. У этих кругов разные интересы и разные взгляды...»

Александров коротко доложил содержание шифровок, которые к этому времени стали обильно поступать из Вашингтона и Нью-Йорка из нашего посольства и от резидентур КГБ и ГРУ. Судя по информации, имевшейся на этот час, говорил он, США намерены создать и разместить в космосе систему противоракетной обороны всей страны, основанную на новых физических принципах, в том числе на преобразовании энергии ядерного взрыва в лазерный луч. Это позволило бы им поражать взлетающие ракеты на расстоянии в несколько тысяч километров. По данным ГРУ и КГБ, эту программу усиленно проталкивают Пентагон и ВПК. Лично за ней стоят: министр обороны К. Уайнбергер, советник по вопросам национальной безопасности У. Кларк и его заместитель Р. МакФарлейн. По мнению МИДа, создание такой противоракетной системы полностью противоречит Договору по ПРО 1972 г.

«Это формальные оценки, — отреагировал Андропов с явным неудовольствием. — Нужно разобраться по существу дела. Прежде всего, что значит сделать ядерное оружие устаревшим и бесполезным? При создании американцами своей ПРО устаревшим окажется ядерное оружие Советского Союза. Но американская ядерная мощь будет по-прежнему современной и эффективной. А это значит, что США получат возможность безнаказанно нанести первый ядерный удар. Рухнет вся военно-геополитическая стабильность, которая создавалась за последние десятилетия. СССР просто перестанет быть великой державой.

Весь вопрос, однако, в том, можно ли при нынешних научно-технических возможностях создать надёжную систему ПРО, которая, как щит, прикрыла бы всю территорию страны? Я разговаривал с Дмитрием (Д.Ф. Устиновым. — *Авт.*) и просил его поговорить со своими учёными-специалистами. Он ответил, что они колеблются. Сейчас вроде бы нельзя — она может быть преодолена разными средствами. Но через 10–15 лет ситуация может поменяться. А если не через 10–15, а через 5 лет? Уповать на время нельзя. Подведём итог. Что получается? Американцы знают, не могут не знать, что надёжной системы ПРО создать сейчас нельзя. Тем не менее объявляют о своём намерении построить такую систему, хотя на деле это будет неэффективная и ненадёжная ПРО. Зачем тогда весь этот маскарад?

— Запугать нас и использовать, как рычаг для давления?
— Отвалить жирный куш своему ВПК и втянуть нас в гонку вооружений там, где технологические преимущества явно на стороне США?
— Или, как говорит Дмитрий, дестабилизировать стратегическую ситуацию с целью значительного уменьшения последствий ответного удара со стороны Советского Союза? Представим такую ситуацию: США наносят первый удар по местам расположения советских МБР. Это ослабит наш ответный удар, который к тому же будет частично парирован системой ПРО.

Ситуация слишком серьёзная, и я не хочу игнорировать ни одного из возможных сценариев — даже возможность создания эффективной ПРО. Независимо от того, осуществима или нет эта система на практике, она стала реальным фактором в нынешней политике США. И с этим мы не можем не считаться. Всё это подтверждает наши худшие опасения: американские правящие круги взяли курс на нанесение внезапного ядерного удара по Советскому Союзу и теперь пытаются оградить США от нашего ответного удара или хотя бы свести его к минимуму. Нам нужно немедленно разоблачить эти планы — пусть народы увидят, кто ведёт мир к катастрофе. Завтра к концу дня подготовьте моё заявление для публикации в “Правде”».

Как всегда, у Андропова всё было ясно и коротко. Мы поднялись уходить, и Генсек бросил Александрову: «Держите контакт с военными. Я поручил Устинову продумать наши ответные меры. Если на каждый чих американцев поджимать хвост, они заберутся на шею. Поэтому наш ответ будет адекватным. Создавая свою ПРО, американцы готовятся к удару отсюда. — Андропов сделал плавный жест рукой, показывая направление удара сверху. — А наш удар будет отсюда». И снова жест, показывающий, что удар будет откуда-то снизу.

Тогда мне было не до выяснений, что означает сей жест. Но много лет спустя, в середине 90-х годов, я пригласил в Стокгольм Л. Зайкова, бывшего при М. Горбачёве секретарём ЦК по оборонной промышленности и председателем так называемой Пятёрки — специальной Комиссии Политбюро по военно-политическим переговорам. Неделю он жил у нас в посольстве, и мы много беседовали, вспоминая былое. Жест Андропова, когда тот говорил об адекватном ответе, Лев Николаевич объяснил так: «Американцы, создавая свою ПРО, готовились к отражению удара наших ракет из космоса. А наш ответный удар был бы из-под воды. Причём не только ракетами на подводных лодках, которые мы придвинули к американским берегам в Атлантике и на Тихом океане. Мы приступили тогда к разработке специальной подводной ракеты». Разумеется, разрабатывались и другие ответные меры. Любая система ПРО будет рассчитана на поражение определённого числа ракет и боеголовок. Поэтому для её преодоления нужно просто увеличить число этих ракет и боеголовок, но с ложными целями. Это будет и дешевле, и надёжнее, чем создавать собственную ПРО. Не говоря уже о том, что нужно было принимать меры по укреплению шахтных пусковых установок ракет для повышения их выживаемости. Ведь именно по ним будет наноситься первый удар.

Но всё это я узнал позже. А теперь мы сидели, не разгибая спины, в кабинете Александрова на Старой площади. Маленький, худенький, с острым, как у лисы, личиком, всеми своими повадками он напоминал именно это зверька — умного, хитрого и чертовски осторожного. Но лучше его никто не знал настроений и хода мыслей «заказчика» — так на жаргоне составителей речей именовались члены советского руководства, для которых приходилось писать.

В тот день помощник Генерального так распределил наши функции: сам он будет в контакте с военными и учёными, выясняя их оценки американских планов звёздных войн, а мне предстоит подготовить болванку заявления Андропова в виде ответов на вопросы корреспондента «Правды». И тут же сформулировал эти вопросы: «Их должно быть не больше трёх. Сверх этого числа нормальный человек всё равно ничего не запомнит. А сами вопросы должны быть простыми: Как вы оцениваете речь Рейгана? Что означает его новая оборонительная инициатива на самом деле? И какой вывод из всего этого можно сделать?

И ещё. В разговоре с нами у Юрия Владимировича звучали сомнения, что стоит за этим финтом Рейгана. Но в его ответах “Правде” не должно быть и тени сомнения. Речь президента США показывает, что Америка усиленно перевооружается и стремится стать доминирую-

щей военной державой. То же и в отношении того, можно или нет создать ПРО. Пусть здесь сомневаются специалисты. А для нас всё ясно — США стремятся приобрести потенциал первого ядерного удара и с помощью ПРО лишить нас возможности нанесения ответного удара. Другими словами, обезоружить нас перед лицом американской ядерной угрозы. И особо подчеркните, что Рейган лжёт, когда говорит о советской угрозе. Всё, что делает Советский Союз, никак не свидетельствует о его стремлении к военному превосходству. Всё, пишите!»

Под эти аккорды прошла первая бессонная ночь. А рано утром нам стало известно, что по распоряжению Андропова срочно создана Комиссия, куда включены лучшие «мозги» науки и ВПК. Председателем назначен академик Е. Велихов, а его заместителем — генерал армии В. Варенников. Комиссию вывезут куда-то за город, и там, в бункере она будет вырабатывать конкретные меры по противодействию СОИ.

В кабинете у Александрова мы сидели рядом. Я диктовал заготовки строгим секретаршам, а Александров звонил по бесчисленным телефонам, читал проект, ругал и правил его. Самым изощрённым его ругательством было: «Надо сильно не любить социализм, чтобы написать такое!»

Это была шутка. Но с подковыркой, которые обожал помощник Генерального секретаря.

Так были подготовлены «Ответы Ю.В. Андропова на вопросы корреспондента “Правды”», вызвавшие большой шум в мире. Днём 25 марта Александров поехал с ними к Андропову и вернулся довольный — правка была незначительной. В тот же вечер со спецкурьерами «Ответы» были разосланы всем членам Политбюро, а 27 марта опубликованы в «Правде».

Кто был драматургом этой пьесы?

С той поры прошло много лет. Но вопрос Андропова, кто был драматургом этой пьесы — не сам же Рейган выдумал эту СОИ, — крепко засел у меня в голове.

По своей природе президент Рейган — мечтатель-моралист. Он мыслил широкими категориями и не любил вдаваться в детали, особенно если это касалось науки и техники. Идеалисту Рейгану претила сама концепция ядерного сдерживания, основанная на гарантированном взаимном уничтожении. «Это сумасшедшая политика», — говорил он и мечтал создать щит, который оградит США от советских ядерных ракет. Каким он будет — располагаться на земле или в космосе, использо-

вать лазеры или другие технологии, — Рейган не хотел думать. Это была мечта, и она стала политикой. Но кто зародил у него эту мечту?

Далеко-далеко от Москвы на холмах солнечной Калифорнии раскинулся Стэнфордский университет. Посреди него огромная, фаллической формы башня. Это Гуверовский институт войны, мира и революции. Но мало кто знает, что в его тихих стенах хранятся не только уникальные страницы истории. Там рождалась политика Республиканской партии США последних десятилетий, и там до сих пор работают люди, которые эту политику делали[1].

Это относится и к звёздным войнам. Первым, кто заронил семена этой мечты в душу Рейгана, был, пожалуй, Э. Теллер — знаменитый в прошлом отец-создатель американской водородной бомбы.

Судьба неожиданно свела нас в Гуверовском институте в конце 90-х годов. Выглядел Теллер экстравагантно. Маленького роста, согнутый в дугу годами — ему было уже за 90, — и с большой головой, покрытой копной в клочьях седых волос, из-под которой остро сверкали глаза, он медленно передвигался, опираясь на огромную, суковатую, выше его роста, дубину, — палкой её никак не назовёшь. При этом носил тёмный элегантный костюм с галстуком, а обут был в жёлтые ковбойские сапоги с загнутыми носами. Но мыслил он здраво, ярко и образно. О зарождении СОИ Теллер рассказывал мне так: «Ещё в 1967 г. удалось пригласить Рейгана в Ливерморскую лабораторию. Он был тогда губернатором Калифорнии, и мы рассказывали ему о новых военных технологиях, над которыми работали американские учёные. Особенно старались объяснить преимущества создания противоракетной обороны. Он с интересом выслушал, но никак не прореагировал, хотя, видимо, хорошо запомнил».

Помогли, очевидно, кино и воображение. Вообще, как свидетельствуют историки, многие представления Рейгана формировались под влиянием кинематографа. И своё отношение к политике ядерного сдерживания он тоже выражал в духе ковбойских «вестернов»: «Это выглядит так, будто мы сидим и разговариваем с вами, наставив друг на друга заряженные пистолеты. И, если вы или я скажем что-то не так, мы оба готовы спустить курок. Я думаю, это ужасно — взаимное гарантированное уничтожение! Это действительно сумасшедшая политика»[2].

---

[1] Достаточно взглянуть на список сотрудников хотя бы за 1999 г. Возглавляет его бывший госсекретарь Д. Шульц. Затем следуют тоже бывшие — министр обороны У. Перри, заведующая советским отделом Совета национальной безопасности К. Райс, посол на переговорах по сокращению вооружённых сил в Центральной Европе Р. Стаар и многие другие.

[2] *Cannon Lou.* President Reagan. The Role of a Lifetime. N.-Y., 1991. P. 320.

Такие сумбурные взгляды Рейгана помог отлить в форму политической концепции малоизвестный экономист М. Андерсон. Потом он тоже был в Гуверовском институте и рассказывал об этом так: «В июле 1979 г. губернатор Рейган посетил штаб северо-американского командования воздушно-космической обороны в горах Колорадо (НОРАД). Я сопровождал его, и мы вместе ходили вокруг огромных радаров, которые должны предупредить Америку о внезапном нападении, а генерал Д. Хилл рассказывал, как они работают. Неожиданно Рейган прервал его и спросил, что произойдёт, если Советский Союз запустит вдруг одну из своих тяжёлых ракет СС-18 на какой-либо американский город?

«Мы сможем обнаружить её сразу же после пуска, — ответил генерал, — и предупредить городские власти, что через 10 минут город будет уничтожен ядерным взрывом. Это всё, что мы можем сделать. Мы не в состоянии предотвратить ракетный удар».

Рейган, по словам Андерсона, был в шоке. «Зачем мы тратим такие бешеные деньги на предупреждение о ракетном нападении, если не можем предотвратить его и спасти людей? — говорил он Андерсону в самолёте, возвращаясь в Лос-Анджелос. — Быть президентом США в этих условиях — незавидная роль. В случае нападения у него будет только один выбор — нажать ядерную кнопку или ничего не делать. Америка беззащитна».

Несколько недель спустя, находясь ещё под влиянием разговора в самолёте, Андерсон подготовил секретный меморандум, в котором обосновывалась необходимость создания «Защитной системы от ракет». Рейган отнёсся к этой идее с большим интересом, и сразу же после его избрания президентом США в Белом доме была образована неформальная группа поддержки противоракетной обороны во главе с М. Андерсоном. Научно-техническую сторону проекта консультировал Э. Теллер, который вдохновенно верил в возможности американской науки создать такую оборону.

И тут впервые к идее ПРО стали проявлять интерес некоторые представители большого бизнеса. Они несколько раз встречались с президентом и убеждали его принять грандиозный проект защиты Америки от ракет, который по своему размаху не уступал бы Манхэтонскому проекту по созданию американской атомной бомбы. Рейган внимательно слушал, задавал вопросы, но ничем себя не связывал[1].

---

[1] См.: *Smith H.* The Power Game. N.-Y., 1988. P. 610. А из известных мне бизнесменов, лоббировавших ПРО, были пивной король Д. Коорс и председатель правления «Чемпион Интернэшинл Корпорейшн» К. Бендестен. В 1982 г. они дважды посещали Рейгана.

В общем, время шло, и, несмотря на благосклонное отношение президента, создание ПРО оставалось весьма проблематичным. В Америке шла острая борьба вокруг развёртывания мобильных ракет МХ. Военные делали на них ставку и не хотели отвлекать силы на борьбу за создание какой-то полуфантастической обороны из космоса. Поэтому Андерсон покинул Белый дом, а его группа распалась.

Смена драматургов

Всё поменялось в декабре 1982 г., когда американский конгресс отказался дать деньги на производство ракет МХ, зарубив тем самым планы их развёртывания. Двигателем идеи ПРО в Вашингтоне стал теперь заместитель советника по вопросам национальной безопасности при президенте США Р. МакФарлейн. Администрации президента нужна была яркая идея, которая привлекла бы поддержку общественности и оправдала новые огромные расходы на оборону. И МакФарлейн остановился на ПРО.

Это была весьма любопытная фигура в американской политике. Морской пехотинец, двадцать лет продвигавшийся по лестнице военной службы от лейтенанта до полковника, он никак не походил на бравого вояку, хотя и воевал во Вьетнаме. Но он был умён, упорен и быстро схватывал новые идеи. Его способности подметил ещё Г. Киссинджер и взял своим помощником в Совет национальной безопасности. У Киссинджера, который стал его учителем, МакФарлейн перенял ещё и склонность к широким обобщениям и многовариантности подходов, излагавшихся скучным и монотонным голосом.

МакФарлейн не был сторонником запрета ядерного оружия, как Рейган. Он был адвокатом ядерного сдерживания и считал, что геополитическая стабильность находится под угрозой. Но с Рейганом не спорил. Они сошлись на другом: гонка вооружений идёт на пользу СССР. Хотя в целом ракетно-ядерное оружие США более современно, Советский Союз делает более мощные ракеты с тяжёлым забрасываемым весом и оснащает их разделяющимися головными частями (РГЧ). Поэтому создание ПРО переведёт гонку вооружений в область передовых технологий, где у США явные преимущества[1]. Такой поворот хо-

[1] По оценкам Министерства обороны США, Советский Союз на 10 лет отставал от Америки в области электроники, компьютеров и другой передовой технологии. The FY 1986. Department of Defense Program for Research, Development and Acquisition. US Government Printing Office, 1986. P. 11–15.

лодной войны, по расчётам новой звезды американской политической мысли, должен был припугнуть СССР, а страх оказаться «обезоруженным» — сделать советских переговорщиков более покладистыми на переговорах по стратегическим вооружениям.

«Это была моя идея, — подчёркивал МакФарлейн в разговоре со мной 9 мая 1998 г. — Нужно было раскрутить на полную катушку создание ПРО под аккомпанемент пропагандистских фанфар. А потом, когда запрещение ПРО станет главной целью советской политики, США согласятся сделать это, но в обмен на существенное сокращение или запрещение тяжёлых МБР»[1].

Иными словами: продать сомнительную, с точки зрения её осуществления, идею создания ПРО — «пустышку» за ликвидацию или хотя бы значительное сокращение советских тяжёлых ракет. Эту комбинацию МакФарлейн в своём узком кругу называл «великим компромиссом». Но он никогда не делился этим замыслом с Рейганом. Каждый оставался при своём видении роли ПРО.

Итак, подход администрации США был выработан, хотя за ним стояли разные замыслы. Теперь нужно было продать концепцию ПРО военным. И тут главным фактором, склонившим их к поддержке идей ПРО, стал отказ конгресса дать деньги на развёртывание ракет МХ.

11 февраля 1983 г. на встрече президента с начальниками штабов вооружённых сил США они в основном поддержали идею создания ПРО как среднего пути между упреждающим ударом и бездействием. И тогда Рейган принял, наконец, решение. Причём немалую роль в этом сыграл полученный им накануне строго секретный доклад министерства обороны, что в ядерной войне с Советским Союзом погибнет 150 млн американцев[2]. А всего населения США в начале 1980-х гг. было 226 млн человек.

Так был дан зелёный свет провозглашению новой политики. Фрагмент по СОИ в речи президента был тщательно выписан МакФарлейном. Опасаясь утечки информации, он не доверял даже машинисткам Белого дома и потому сам печатал эту речь на машинке. Консультировал его только советник президента по науке Д. Кейуорт. Но он был «свой человек» из Лос-Аламоса, которого рекомендовал Теллер. А термин «Стратегическая оборонная инициатива» придумал адмирал Д. Поиндекстер.

---

[1] Беседа автора с Р. МакФарлейном 9 мая 1998 г.

[2] *Reagan R.* An American Life. Simon and Shuster, 1990. P. 550.

Хитрые дипломатические игры

Но обо всём этом мне довелось узнать лишь 15 лет спустя. А 23 марта Рейган взошёл на трибуну, как на сцену, и программа СОИ была обнародована. Через несколько дней прозвучал грозный ответ Андропова в газете «Правда». На авансцене началась долгая политическая и дипломатическая тяжба, а переговоры по стратегическим вооружениям застыли в тупике. Политики всего мира только гадали, что же такое это ужасное СОИ и что в действительности кроется за планами её создания?

Постепенно картина стала проясняться. СОИ была программой создания в космосе системы ПРО, оснащённой лазерными пушками и так называемыми спутниками–убийцами. Она планировалась многослойной, а на её создание предполагалось затратить от 100 до 200 млрд долларов. И за первые 10 лет на неё уже было выброшено 30 млрд. Но, приступив к реализации программ СОИ, США из Договора ПРО не выходили и публично заявляли, что их исследования и работы ему не противоречат.

Однако уже с первых дней у этой СОИ появилось немало противников даже в самих США как со стороны учёных-специалистов, так и военных, которые открыто говорили, что система эта не может быть эффективной, а деньги будут выброшены на ветер. Да и в самой администрации президента, как потом выяснилось, было немало скептиков, которые просто не решались открыто выступать против Рейгана. В их числе вице-президент Дж. Буш-старший и Б. Скоукрофт. И уже первые испытания в рамках СОИ стали подтверждать этот скептицизм. Хотя в официальных сообщениях говорилось об успехе, на деле их результаты были во многом сфальсифицированы. Это подтвердила и война в Заливе. В ходе военных операций некоторые элементы СОИ были задействованы для наведения американских ракет «Пэтриот» на иракские ракеты, но результаты были далеки от успеха.

В Советском Союзе с самого начала отношение к СОИ было резко негативное. Она была расценена как попытка слома существующей стратегической стабильности, основанной на гарантии взаимного уничтожения. Позиция эта не менялась и в первые годы после прихода к власти М. Горбачёва. Поэтому его предложение о 50%-ном сокращении стратегических наступательных вооружений строго увязывалось с соблюдением Договора по ПРО.

Но в Вашингтоне уже придумали хитрую тактику. Да, Договор по ПРО должен оставаться в силе — ведь он ограничивает права не толь-

ко США, но и СССР. Поэтому отказываться от него не надо, а надо перетолковать некоторые его положения так, чтобы они не связывали Америке руки, хотя бы на первых порах, в реализации программ СОИ. Разумеется, это развяжет руки и Советскому Союзу. Но если он встанет на этот путь, то тем хуже для него. Его усилия по созданию ПРО не дотянут до американских, но окончательно подорвут его экономику

И в результате таких умозаключений появилось на свет так называемое «широкое толкование» Договора по ПРО. Его впервые озвучил 6 октября 1985 г. всё тот же МакФарлейн. А суть этого широкого толкования сводилась к следующему.

Предусмотренное Договором (ст. 5) запрещение создавать и развёртывать системы и компоненты ПРО космического базирования распространяется только на те виды компонентов ПРО, которые существовали на момент заключения Договора и перечислены в его статье 2. А это противоракеты, их пусковые установки и радиолокационные станции ПРО. Что же касается систем и компонентов ПРО, «основанных на иных физических принципах», то они в соответствии с согласованным заявлением Д, являющимся приложением к Договору, могут разрабатываться и испытываться без всяких ограничений, в том числе и в космосе. И только в будущем пределы их развёртывания будут подлежать согласованию.

Разумеется, в некоторых формулировках Договора можно найти некую двусмысленность. Но многие специалисты, причём не только советские, справедливо указывали на юридическую несостоятельность этого «широкого толкования». Так, например, бывший глава американской делегации на переговорах ОСВ Д. Смит публично заявил, что «широкое толкование договора превращает его в мёртвую букву»[1].

В общем, цели двух держав здесь полностью расходились. Советский Союз выступал за сокращение СНВ обоих государств на паритетной основе, чтобы обеспечить стратегическую стабильность, построенную на взаимном гарантированном уничтожении. Поэтому Договор СНВ не мог быть заключён в условиях, когда США вели работы по развёртыванию широкомасштабной ПРО с элементами космического базирования. И СССР выдвигал своё, «узкое толкование» Договора по ПРО.

А американцы преследовали прямо противоположную цель — добиваться такого сокращения СНВ, которое предусматривало бы в первую очередь сокращение советских тяжёлых ракет с разделя-

[1] International Herald Tribune. October 10, 1985.

ющимися головными частями, и продолжать работы по развёртыванию ПРО, призванной обеспечить США стратегические преимущества над Советским Союзом.

Так продолжалось почти три года. Согласование столь несовместимых позиций, естественно, давалось с трудом. Не помогали и понукания сверху. Поэтому переговоры, начавшиеся в Женеве, оказались в тупике. И только в декабре 1987 г. на саммите в Вашингтоне двумя опытными переговорщиками — маршалом С. Ахромеевым с советской стороны и послом П. Нитце с американской — был подготовлен весьма хитроумный компромисс. В Совместном советско-американском заявлении, опубликованном 10 декабря, содержалась такая загадочная фраза:

Каждая из сторон обязуется соблюдать Договор по ПРО «в том виде, как он был подписан в 1972 г., в процессе осуществления исследований, разработок и при необходимости испытаний, которые разрешаются по Договору по ПРО, и не выходить из Договора по ПРО в течение согласованного срока».

Внешне, при первом чтении всё вроде бы прекрасно. Взгляните на этот текст с позиций советской стороны — это успех, с программой СОИ должно быть покончено. А теперь взгляните на него с американских позиций — всё в порядке, программу СОИ можно продолжать в соответствии с нашим толкованием, что разрешается Договором по ПРО.

Естественно возникает вопрос: зачем тогда был весь этот спектакль?

В современной дипломатии есть термин — «конструктивная двусмысленность», пришедший из далёкого французского опыта ведения дел с неуступчивыми партнёрами. Это когда переговоры зашли в тупик по какому-то одному вопросу, и он не даёт возможности достичь договорённости по другим вопросам, где есть возможность продвижения вперёд. Тогда по этому тупиковому вопросу вырабатывается видимость компромисса путём словесной эквилибристики, которая позволяет каждой стороне утверждать, что именно его позиция одержала верх. Ну и что это даёт?

Прежде всего, отложить на какое-то время в сторону тупиковые разногласия и заняться вопросами, где есть возможность двигаться вперёд. Разумеется, эти отставленные разногласия рано или поздно вновь всплывут на поверхность. Но уже в другой обстановке и в другое время. Могут прийти другие люди, может обозначиться явный прогресс по другим вопросам, и это поможет уже серьёзно взяться за выход из отложенного тупика. Если он не исчезнет к тому времени сам собой.

Так оно и случилось. В 1989 г. в Белый дом пришел новый президент — Дж. Буш старший со своей командой, которая стала публично выражать сомнения в эффективности и целесообразности продолжения программ СОИ. Уже в январе, выступая в Конгрессе, Буш заявил, что считает «нереалистичной» идею Рейгана о создании непроницаемой обороны в космосе. Ему вторил Б. Скоукрофт, ставший советником по вопросам национальной безопасности. В программе Эй-Би-Си на телевидении он сообщил, что выступает против необходимости «приступать к осуществлению этой большой программы, пока мы не поймём, насколько она соответствует тому, что мы пытаемся делать»[1].

Короче говоря, вопрос о реализации программы СОИ как бы повис в воздухе, хотя формально США от неё не отказывались.

Однако не только в Вашингтоне, но и в Москве, за кулисами, шло брожение — надо что-то делать. Ну не должна эта фикция из сериала «звёздных войн» блокировать реальные процессы сокращения вооружений и обеспечения реальной, а не мнимой безопасности. И в МИДе стали искать дипломатические пути выхода из положения: как без ущерба для безопасности страны развязать этот узел между фантастикой и действительностью. Однако в министерстве обороны были категорически против: сегодня это может быть и фантастика, но завтра она может стать страшной действительностью. Поэтому увязка между сокращением стратегических вооружений и соблюдением Договора по ПРО во всех его нюансах должна строго соблюдаться.

Тогда хитрый лис Э. Шеварднадзе решил призвать на помощь учёных. По его инициативе было проведено несколько семинаров с участием видных представителей науки — физиков-ядерщиков и специалистов по космосу. Их мнение было однозначным — реальная угроза со стороны СОИ в обозримом будущем маловероятна. Поэтому развязка нам беды не принесёт. И эти заключения тут же легли на стол Горбачёва.

Результат не заставил себя долго ждать. 21 сентября 1989 г. Э. Шеварднадзе прибыл в Вашингтон для переговоров с госсекретарём Д. Бейкером. С собой он привёз послание Горбачёва новому президенту США Бушу-старшему, в котором говорилось: «Давайте отложим на какое-то время наши концептуальные споры относительно того, укрепит ли размещение оружия в космосе... стратегическую стабильность, или это будет иметь противоположный эффект».

А Шеварднадзе в беседе с Бейкером пошёл ещё дальше, дав понять, хотя и в туманных выражениях, что Советский Союз готов за-

---

[1] *Beschloss M.R., Talbott S.* At the Highest Levels. Little Brown and Company, 1983. P. 117.

ключить Договор СНВ без увязки с отдельным соглашением, ограничивающим оборону в космосе.

В общем, разногласия по ПРО были как бы отложены в сторону, и все усилия были сосредоточены на разработке Договора СНВ-1, который должен был обеспечить 50%-ное сокращение стратегических наступательных вооружений СССР и США. Но только в сказках дела быстро делаются. Прошло ещё два года, и только 31 июля 1991 г. этот договор был, наконец, заключён. Он стал последним Договором, подписанным от имени Советского Союза.

Его параметры внешне выглядели вполне благопристойно — они одинаковые и для СССР, и для США: предельное количество МБР, БРПЛ и ТБ для каждой из сторон — 1600 единиц. Но особый подуровень для тяжёлых МБР — 154. Предельное количество ядерных боезарядов для МБР, БРПЛ и ТБ — 6000. И опять подуровни: для МБР и БРПЛ — 4900, для тяжёлых МБР — 1540 и на мобильных МБР — 1100.

Но специалистам было ясно, что основные сокращения придётся делать Советскому Союзу и затронут они главную составляющую советской стратегической триады — МБР. Причём основные потери придутся на советские тяжёлые ракеты с разделяющимися головными частями (РГЧ). У американцев таких ракет тогда вообще не было, а нам нужно было сокращать их наполовину, что было специально прописано в Договоре. Тяжёлых ракет было у нас 308, и сокращать пришлось до 154 единиц. И, соответственно, боеголовки — с 3080 до 1540 штук. Ограничивались также и наши мобильные ракеты, но не прямо, а через боеголовки, которых можно было иметь на них не более 1100 единиц.

Как так могло получиться? Разве этого не понимали наши переговорщики в Женеве? Понимали. Но сверху, из Москвы шли строгие указания — не мелочиться. Договор нужно подписать как можно скорее — для Горбачёва это был важнейший успех нового мышления и перестройки.

Разумеется, тут же возникает вопрос: а как в таких условиях был решён вопрос об увязке этих сокращений стратегических наступательных вооружений с соблюдением Договора по ПРО? Да никак. США вроде бы отказывались от осуществления рейгановских программ звёздных войн, но никаких обязательств на себя брать не хотели. Дело ограничилось поэтому односторонним советским заявлением. В нём говорилось: если одна из сторон нарушит Договор по ПРО или выйдет из него, то другая сторона будет считать, что это ставит под угрозу её высшие интересы и может использовать своё право для выхода из Договора по ПРО. Но такое право она имела и без этого заявления, так как оно было чётко прописано в статье 17 Договора по ПРО.

В общем, заявление это было пустым сотрясением воздуха. Тут можно лишь с горечью отметить, что американцам удалось тогда протащить хитрый замысел Макфарлейна, который он окрестил «великим компромиссом»: продать пустышку СОИ за нечто весьма серьёзное — значительное сокращение числа советских тяжёлых ракет.

Вместо СОИ — ограниченное ПРО

И всё же с приходом в Белый дом Буша-старшего отношение к СОИ стало кардинально меняться. Можно сказать, что она была отправлена в лету. Но это вовсе не означало, что США решили строго придерживаться Договора по ПРО.

В своём обращении к нации в 1991 г. Буш заявил, что миссия СОИ будет изменена — от защиты против полномасштабного нападения со стороны Советского Союза к защите от ограниченного числа ударов баллистическими ракетами независимо от источника нападения. Эта новая концепция, названная «Глобальной защитой от ограниченного числа ударов» (GPALS), предусматривала использование ракет-перехватчиков, размещённых в космосе, и создание нескольких систем с ракетами перехватчиками, размещёнными на суше, а также мобильных противоракетных систем для уничтожения тактических ракет.

При этом объявлялось, что цель такой новой политики — создать ограниченную систему ПРО для защиты США от угрозы пусков ракет со стороны «третьих стран». Однако противники этой новой политики как в США, так и в России доказывали, что таких угроз не существует — ракет, способных достичь США, у других стран нет.

И тут снова вставал вопрос о соблюдении Договора по ПРО. Поскольку такая «ограниченная система» прикрывала бы всю территорию США, а не один район, как это было записано в соглашении 1974 г., и предусматривала бы использование более 100 ракет перехватчиков, а также испытания и размещение в космосе элементов системы ПРО, то такая система по-прежнему противоречила бы Договору по ПРО.

Тем не менее в Совместном заявлении 17 июня 1992 г. президенты Дж. Буш и Б. Ельцин выразили согласие изучить возможность создания глобальной системы против баллистических ракет. И договорились создать группу высокого уровня для изучения возможности модификации существующих соглашений.

Это был сигнал о возможности изменения российской позиции в отношении увязки Договоров по СНВ с Договором по ПРО[1]. Но на структуру сокращений стратегических сил это никак не повлияло. В том же заявлении от 17 июня было объявлено, что стратегические ядерные арсеналы обеих стран должны быть сокращены на 65–70%. И главное — должны быть ликвидированы все тяжёлые МБР и МБР с РГЧ. Эти положения и были строго заложены в Договор СНВ-2, подписанный Бушем и Ельциным 3 января 1993 г. Отсюда его иронично название — «Договор о де-РГЧ-ировании». Его суть: к 1 января 2003 г. суммарное число боезарядов на развёрнутых МБР, БРПЛ и ТБ не должно превышать 3000–3500 единиц, в том числе: на БРПЛ — не более 1700–1750 единиц; МБР с РГЧ и РГЧ ИН ликвидируются полностью; тяжёлые МБР ликвидируются полностью.

Но это ещё не всё. США добились согласия на изменение структуры российских стратегических сил. На момент подписания Договора СНВ-1 в их составе на МБР приходилось почти 60% ядерных зарядов, на БРПЛ — 25% и на тяжёлые бомбардировщики — 15%. То есть МБР для России являлись основным компонентом стратегических сил и главным оружием сдерживания. По новому соглашению, по оценкам специалистов, «в случае реализации всех условий Договора СНВ-2 и с учётом возможных новых поставок вооружений к 2003 г. структура российских СЯС выглядела бы следующим образом: МБР — 17%, БРПЛ — 55% и ТБ — 28%»[2].

Причём Договор этот не содержал никаких увязок с Договором по ПРО. Неудивительно поэтому, что Договор СНВ-2 дважды вносился на ратификацию в Думу, и оба раза парламентарии голосовали против, поскольку он не отвечал интересам безопасности России.

Пришедшая на смену республиканцам администрация Б. Клинтона предприняла шаги, которые поначалу были расценены многими специалистами как намерение покончить с СОИ и звёздными войнами. Так, в мае 1993 г. было объявлено, что будущая система ПРО США не будет содержать компонентов, размещаемых в космосе. А министр обороны США пояснил, что эта программа ПРО будет сфокусирована на создании противоракетных систем защиты вооружённых сил на театре военных действий от ракет поля боя, а также территории США

---

[1] Несколько месяцев спустя Ельцин нажал на тормоза. МИД России выступил с заявлением о необходимости соблюдать Договор по ПРО и недопустимости размещения в космосе каких-либо видов оружия.

[2] *Стародубов В.* От разоружения к капитуляции. М., 2007. С. 358.

от ограниченных ракетных ударов, особенно со стороны «террористических государств», имеющих ядерное оружие[1].

Короче говоря, создание полномасштабной ПРО было как бы отложено, а всё внимание сосредоточивалось теперь на разработке систем ограниченной, нестратегической противоракетной обороны страны, а также на войсковой ПРО, что обусловливалось распространением в мире ракетных технологий с дострategической дальностью пуска. В Договоре по ПРО о создании обороны от таких ракет ничего не говорилось, и не было критериев, которые позволяли бы разграничить стратегическую и нестратегическую ПРО или ПРО театра военных действий.

Переговоры о таком разграничении начались в 1994 г. в российско-американской Постоянной консультативной комиссии. Там было разработано несколько соглашений, и их должны были утвердить парламенты обеих стран. Но против выступил Пентагон, и администрация США не стала представлять их в Конгресс. Термин «нестратегическая ПРО» не стал употребляться, разговор пошёл об ограниченной ПРО всей территории США от угроз со стороны «стран-изгоев», таких как КНДР, Иран, Ирак. Но если принять во внимание расстояние от этих стран до США, то становилось ясным, что на деле речь шла о защите от ракет межконтинентальной дальности, а это уже прямое нарушение Договора по ПРО.

И такие работы в США по созданию ПРО велись полным ходом. В январе 1999 г. министр обороны США У. Коэн объявил о финансировании развёртывания ограниченной национальной системы ПРО для защиты всех 50 штатов страны. На это выделялось 6,6 млрд долларов до 2005 г. в дополнение к уже выделенным 4 млрд на НИОКР в этой области. А в июне 1999 г. в США был принят закон о развёртывании «национальной ПРО территории страны».

Но только в декабре 2001 г. президент Дж. Буш-младший объявил о выходе США из Договора по ПРО, а в июне 2002 г. они формально вышли из него. Реакция России была сдержанной. Президент В. Путин назвал это решение ошибочным. Но при этом отметил, что непосредственной угрозы для безопасности России оно не создаёт: Россия располагает эффективными средствами преодоления этой ПРО. И в 2002 г. Россия и США подписали Договор СНП, устанавливавший суммарный предел на число стратегических ядерных боезарядов в 1700–2200 единиц.

При этом работы по созданию ограниченной ПРО, прикрывающей США, продолжались. Но шум по этому поводу не поднимался — Рос-

---

[1] *Goldblat J.* Arms Control. A Guide to Hegotiations and Agreements. Oslo, 1994. P. 58.

сия после событий 11 сентября 2001 г. взяла курс на сближение с Западом. Выражение недовольства ограничивалось заявлениями МИДа типа того, что Россия будет тщательно анализировать складывающуюся обстановку и «при необходимости принимать адекватные меры для обеспечения своей безопасности»[1]. А первый заместитель начальника Генштаба РФ Ю. Балуевский утверждал тогда, что эти шаги США по развёртыванию глобальной ПРО «не представляют угрозы для безопасности России» до 2010–2015 гг., а, может быть, и до 2020 года[2].

Глава 7. Проблема ПРО в XXI веке

ПРО в Европе: ситуация и перспективы

Всё поменялось в начале 2007 г., когда США приступили к переговорам с Чехией и Польшей о размещении на их территории элементов ПРО: РЛС в Чехии и 10 ракет-перехватчиков в Польше.

Россия сразу же выступила резко против. Уже в феврале на Мюнхенской конференции президент Путин заявил, что появление этих элементов ПРО в Европе является одной из главных российских озабоченностей. И многие российские специалисты подтверждали: да, они могут угрожать безопасности нашей страны, поскольку дают США потенциальную возможность поражения российских стратегических ракет на самом уязвимом — восходящем участке траектории полёта ракет. Радар в Чехии позволял бы видеть всю европейскую территорию России, а ракеты GBI на севере Польши могли бы осуществлять перехват наших МБР над Северной Атлантикой.

И тут начался спор. Американское военное руководство, а также некоторые наши специалисты возражали: ПРО в Европе не может угрожать стратегическим ядерным силам России, которая обладает многими сотнями МБР, а противоракет там будет всего 10[3]. США-де,

---

[1] http://www.mid.ru/nsdvbr.nsf/58954e9b2d194fed432569ea00360f06/432569d800226387c3256f32005bd66d? Open Document.

[2] См.: РИА «Новости». 27 февраля 2007 г.

[3] См, например: *Финогенов М., Заикин С., Копылов А.* Что противопоставить ПРО? // Военно-промышленный курьер. 25–31 июля 2007 г.; *Арбатов А.* Пятый противоракетный кризис // Независимое военное обозрение. 2–8 ноября 2007 г.

создают этот третий позиционный район ПРО, чтобы противостоять ракетно-ядерной угрозе со стороны Ирана. Но тут же следовал контраргумент: конечно, 10 ракет-перехватчиков не могут представлять серьёзной для нас угрозы, но в Вашингтоне не скрывают намерений количественно и качественно наращивать стратегическую ПРО в Европе. Так что эта угроза для нас вполне реальная.

А что касается Ирана, то, по мнению многих специалистов, такая угроза действительно существует и из-за политики США ещё даже нарастает. Так что же представляет собой ракетное оружие Ирана?

В настоящее время Иран обладает ракетами «Шехаб-3» дальностью полёта до 2000 км. Пока они имеют лишь обычное оснащение, но могут нести и ядерные боезаряды, если и когда они появятся у Ирана. По некоторым данным, у него более 30 таких ракет и 10 мобильных пусковых установок для их запуска. И главнокомандующий Корпусом стражей исламской революции А. Джафари в начале 2009 г. подтвердил: «Сегодня в Иране стоят на вооружении ракеты с дальностью более двух тысяч километров». Но главным противником назвал не Европу, а Израиль, подчеркнув: «Таким образом, вся территория Израиля, в том числе его ядерные объекты, находится в зоне поражения наших ракет»[1].

Кроме того, в разработке находятся ракеты «Шехаб-5» и «Шехаб-6» с дальностью стрельбы 3 тыс. и 5–6 тыс. км. Но некоторые специалисты относятся к этому скептически. Так, например, бывший начальник Главного штаба ракетных войск стратегического назначения генерал-полковник В. Есин считает, что только к 2015–2020 гг. Иран сможет создать баллистические ракеты дальностью в 3500–4000 км[2]. Это совпадает и с оценками американской разведки, сделанными в мае 2009 г., что Ирану потребуется десятилетие для создания МБР.

Но как бы там ни было, а официально объявленная цель этой американской ПРО — защитить Европу именно от иранских ракет. И тут сразу же возникает вопрос: если цель действительно такова, то почему администрация США ведёт переговоры только с Польшей и Чехией, а не с Евросоюзом? Об этом совершенно справедливо напомнила Вашингтону ещё в марте 2007 г. канцлер ФРГ А. Меркель. И главное здесь то, что, по мнению многих специалистов, американские базы в Чехии и Польше едва ли смогут сколько-нибудь эффективно справиться с такой задачей. Да и прикрыть они смогут далеко не всю Европу, а только её часть.

---

[1] Независимая газета. 6 марта 2009 г.

[2] Независимое военное обозрение. 13–19 февраля 2009 г.; Коммерсант. 4 февраля 2009 г.

Тогда что это? Первый шаг к созданию глобальной стратегической ПРО, которая будет прикрывать в основном США, а также, по возможности, их ближайших союзников от любого ракетно-ядерного удара? Или, иными словами, отказ от той стратегической стабильности, которая уже многие десятилетия худо-бедно, но обеспечивала мир от ядерной войны? А попросту говоря, возврат к пресловутой рейгановской СОИ, которая спровоцировала тогда очередной виток гонки вооружений?

И здесь мы сталкиваемся, пожалуй, с одним из величайших парадоксов в истории человечества. Ведь в отношениях Россия–США сейчас нет каких-либо рациональных причин для ядерной войны. Тем не менее обе державы продолжают обладать огромными ракетно-ядерными потенциалами, которые по своим размерам имеют только одно предназначение — уничтожать друг друга. По официальным данным на январь 2009 г., у России было развёрнуто 814 стратегических ракет с 3909 боеголовками, а у США — 1198 ракет и 5576 боезарядов[1]. И для этого нет иных причин, кроме как память о прошлой холодной войны.

Поэтому и в этих условиях паритет по стратегическим наступательным вооружениям (СНВ) и отказ от создания глобальной, стратегической ПРО — это два столпа, на которых продолжает держаться стратегическая стабильность в современном мире. Они исключают возможность применения этих ядерных сил друг против друга, т.е. делают ядерную войну невозможной из-за угрозы взаимного гарантированного уничтожения. А одностороннее разрушение одного из этих столпов может иметь катастрофические последствия: как минимум возврат к гонке ракетно-ядерных вооружений и возобновление холодной войны с новыми союзами и противостоянием.

Рассмотрим с этих позиций стратегическую политику США с начала нынешнего тысячелетия. В 2002 г. они вышли из Договора по ПРО, т.е. развязали себе руки в отношении разрушения одного из столпов нынешней стратегической стабильности. Но этим дело не ограничилось. Помимо того, что есть в самих США, их система ПРО располагала тогда объектами ещё в трёх странах Западной Европы и Дальнего Востока:

— 16 противоракет наземного базирования GBI дальностью перехвата 1000–5000 км, из них 14 на Аляске в Форт-Гриле и 2 на авиабазе Ванденберг в Калифорнии;
— 4 радара раннего предупреждения — в Кобра Деин на острове Шемия (Алеутские острова) в 300 км от границ с Россией; в Беа-

[1] См.: Независимое военное обозрение. 13–19 марта 2009 г.

ле (Калифорния); в Файлингдейлсе (Великобритания) и в Туле (Гренландия);
— радар морского базирования SBX, дислоцированный сейчас в Тихом океане, и радар передового базирования FBX-T на острове Хонсю в Японии;
— 16 крейсеров и эсминцев в Тихом океане и Средиземном море, оснащённых 18 противоракетами SM-3 для уничтожения ракет на среднем участке траектории.

Все они составляют два позиционных района противоракет. Первый — на Аляске, а второй — в Калифорнии. И, согласно оценкам Бюджетного управления Конгресса США, эти средства стратегической ПРО на Аляске и в Калифорнии способны защитить 99% населения США от иранских ракет, если такие появятся у Ирана.

Но к 2013 г., согласно планам Пентагона, должно было произойти наращивание этой группировки, которое обошлось бы в 3,5 млрд долларов. Эти планы предусматривали увеличение числа ракет перехватчиков GBI до 54 (10 из них в Польше) и установку ещё одного радара раннего предупреждения в Чехии. Речь шла о «третьем позиционном районе» (ТПР). Число противоракет SM-3 на кораблях было намечено увеличить до 132 и создать 4 комплекса THAAD с 96 противоракетами для уничтожения баллистических ракет на стадии снижения, т.е. в течение последних минут их подлёта к цели.

Если теперь посмотреть на глобус, где обозначены места размещения этих радаров и противоракет, то ясно видно, что их кольцо чётко охватывает всю Азию, включая, конечно, Китай и Россию. Причём Китаю в этих планах явно отводится одно из первых мест. В своё время американцы предлагали нам даже построить радар на юге Сибири в Мешелёвке, который охватывал бы Китай с севера. Им, разумеется, отказали.

Как нам оценивать эти планы? Сегодня, да и на ближайшую перспективу непосредственной угрозы для России они не представляют. По расчётам специалистов, для перехвата одной баллистической ракеты потребуется 4 противоракеты класса GBI, а в случае использования ложных целей — до 20 таких противоракет. А у нас в начале второго десятилетия XXI в. — 814 развёрнутых МБР с 3909 боеголовками, причём широко применяется использование ложных боеголовок. Кроме того, у нас много ракет с разделяющимися головными частями, и есть ракеты, которые меняют траекторию полёта. Да и много чего другого.

Короче говоря, стратегическая стабильность, основанная на системе взаимного гарантированного уничтожения, сохраняется и по сей день. По мнению специалистов, если Вашингтон будет продолжать

эту политику и пытаться создать глобальную ПРО, способную прикрыть США, потребуется 20–25 лет, прежде чем такая система сможет осуществлять перехват нескольких сотен боеголовок. И то только в том случае, если российские ракеты будут оставаться такими же, как и сегодня. Но их совершенствование, как известно, не стоит на месте. А значит, при наличии у России надёжного потенциала ракетно-ядерного сдерживания эта стабильность продержится ещё по крайней мере 10–15 лет. Хотя угрозы ей могут нарастать.

В общем, все эти совершенно справедливые опасения основываются на необходимости сохранения структур стратегического баланса сил и памяти, доставшихся нам от прошлой холодной войны. Но помимо них у России с США есть сейчас и общие стратегические интересы, причём весьма важные. Это устранение опасности ядерной войны, предотвращение многосторонней гонки вооружений и распространения оружия массового уничтожения. И, наконец, главное — борьба с угрозой международного терроризма.

Всё это при разумном подходе и должно определять разумную политику. Тогда проблемы с ПРО будут решаемы. Но для этого нужны не взаимные обвинения и подозрения, а добрая воля и диалог. И он начался, хотя нельзя наверняка сказать, что стоит за ним — добрая воля к поиску взаимоприемлемого компромисса или дипломатическая игра с прицелом на то, чтобы потянуть время до того момента, когда новая система ПРО может быть развёрнута.

Ещё в конце марта 2007 г. президент Дж. Буш позвонил В. Путину и, стараясь устранить озабоченности российской стороны, заговорил о создании «общей ПРО» с участием России. И, как говорится в официальном сообщении об этой беседе двух президентов, такая позиция Вашингтона «была с удовлетворением воспринята российской стороной».

Поэтому 12–13 октября того же года в Москве были проведены переговоры в формате 2 + 2 — главы МИДа и Минобороны России и США по четырём главным вопросам, вызывающим комплекс разногласий, — ПРО, ДОВСЕ, СНВ-1 и модернизации боеголовок американских ракет «Трайдент». В их преддверии в Москве побывала госсекретарь США К. Райс, и на переговорах с ней тема ПРО была также одной из главных. Кроме того, что особенно важно, тема ПРО обсуждалась президентами Путиным и Бушем во время их приватной встречи 26 октября на саммите ЕС в Португалии.

Официальные сообщения обо всех этих переговорах не раскрывают, какие позиции были там изложены и можно ли было на их основе прийти к договоренности. Но вскоре поползли слухи, и стали появляться сообщения, которые проливают некоторый свет на происхо-

дившее на этих переговорах. Так, например, министр обороны США Р. Гейтс публично заявил 24 октября 2007 г., что в Москве они сделали два предложения, которые помогут уничтожить недоверие.

Первое. США готовы отложить ввод в строй объектов ПРО в Польше и Чехии до получения чётких доказательств наличия ракетной угрозы со стороны Ирана. Например, испытания ими соответствующих ракет. А К. Райс как бы обмолвилась, что отказ Ирана от создания ядерного оружия позволит не размещать ПРО в Европе.

Второе. Они готовы «обеспечить для большей открытости российское присутствие на базе ПРО в Чехии»[1].

Ответ с российской стороны был таков: Президент Путин предложил заморозить на какое-то время практические шаги с американской стороны по созданию элементов ПРО в Польше и Чехии и продолжить консультации. В том числе и в отношении совместного использования Габалинской РЛС и РЛС нового поколения «Воронеж», сооружаемой возле Армавира[2]. А в ходе приватной встречи с президентом Бушем на саммите ЕС в Португалии 26 октября чётко изложил российское видение повестки дня переговоров с США по проблемам ПРО.

— определение угроз и возможности ракетного нападения;
— определение параметров общей системы ПРО;
— определение характера управления этой системой. Причём была особо подчёркнута необходимость равного доступа всех участников к этому управлению[3].

Президент Российской Федерации предложил создать в Брюсселе Центр взаимной информации о пусках ракет.

Однако, как это нередко случается в переговорной дипломатической практике, вскоре начался откат от прежних позиций. 22 ноября 2007 г. США передали российскому МИДу свои предложения по созданию ПРО в Европе в письменном виде. Их суть — создать единую систему ПРО для защиты США, России и стран НАТО от ракетных угроз. Для этого Вашингтон предлагал интегрировать в единую систему планируемые объекты ПРО в Польше и Чехии, разрабатываемую в НАТО ПРО театра военных действий, а также российские объекты — РЛС в Габале (Азербайджан) и строящуюся РЛС под Армавиром на Северном Кавказе.

При этом США были готовы отсрочить ввод в строй объектов ПРО в Восточной Европе до появления чётких и однозначных свидетельств

---

[1] Коммерсантъ. 24 октября 2007 г.

[2] Коммерсантъ. 13 октября 2007; Аргументы недели. 18 октября 2007 г.

[3] Коммерсантъ. 21 ноября 2007 г.

наличия ракетной угрозы со стороны Ирана. Однако, по словам министра обороны Р. Гейтса, США решили приступить к строительству этих объектов ПРО сразу же после подписания соответствующих соглашений с Польшей и Чехией и только отложить их введение в эксплуатацию. При этом США выразили готовность предоставить российским военным регулярный доступ на эти объекты, но не постоянное присутствие, и то только с согласия польских и чешских властей.

В Москве, разумеется, этими предложениями остались недовольны, объявив их шагами назад по сравнению с тем, что говорилось американцами ранее. Наступила долгая пауза, сопровождавшаяся взаимными обвинениями.

И тут выяснилось, что решение о создании объектов ПРО в Чехии и Польше вызвало серьёзные осложнения внутри НАТО. Оказалось, что оно не пользуется поддержкой общественности в самих Чехии и Польше. Социологические опросы убедительно показывали, что большинство населения этих стран против размещения объектов ПРО на их территории.

Схожие настроения были и у общественности других государств НАТО, так как, заключая двусторонние отношения с Польшей и Чехией, США действовали в обход Североатлантического альянса. К тому же многие натовские страны оказывались вне зоны перехвата ракет GBI, которые должны были размещаться в Польше. Администрация Буша попыталась скорректировать свою позицию, объявив о возможности усовершенствования этих противоракет. Но специалисты выражали сомнение, доказывая, что и в этом случае вне зоны прикрытия от иранских ракет средней дальности оказались бы страны Южной Европы, Турция и Израиль.

Обама — что нового?

Приход в Белый дом в январе 2009 г. нового президента Б. Обамы и его администрации вроде бы менял эту мрачную картину. Речь пошла о восстановлении диалога, перезагрузке повестки дня российско-американских отношений, в которых одно из первых мест отводилось проблеме создания ПРО в Европе. Но всё это были лишь общие, хотя и хорошие слова. А вот конкретики — как новая администрация видела пути решения этой проблемы — было явно недостаточно.

В ходе избирательной компании Б. Обама проявлял осторожность. Публично не отказывался от размещения элементов ПРО в Европе, а только обещал изучить все «за» и «против» ещё до их развёртывания.

А, придя к власти, стал говорить о возможности продвижения по трём путям в этом непростом деле.

1. Уже в первом послании президенту Д. Медведеву он предложил такой выход из создавшегося тупика: Россия поможет ликвидировать ракетно-ядерную угрозу со стороны Ирана, а взамен США остановят развертывание ПРО в Польше и Чехии.

2. Подтвердил готовность создать вместе с Россией «общую ПРО» в Европе.

3. Просигналил Ирану о готовности начать двусторонний диалог относительно его ядерной программы, подчеркнув при этом, что обладание Ираном ядерным оружием недопустимо.

Но если сравнить эти объявленные тогда позиции нового президента США по ПРО в Европе с тем, что уже предлагалось прежней администрацией, прежде чем был прерван диалог, то они, по сути дела, мало чем отличались друг от друга. Единственная новизна — это сигнал Ирану начать с ним диалог по иранской ядерной программе. Однако, на чём может строиться этот диалог, президент не пояснил. Мнения экспертов тут разошлись. Так, например, министр обороны США Р. Гейтс заявлял, что мировой кризис, падение цен на нефть и санкции ООН в значительной мере, с одной стороны, сокращают возможности Ирана по реализации его ядерной программы. А значит, это расширяет возможности для экономического и политического давления на Тегеран. С другой стороны, по мнению многих экспертов, США могли бы предложить Ирану новый широкий пакет экономических преференций в обмен на его отказ от обогащения урана и возвращение инспекторов МАГАТЭ на иранские ядерные объекты.

Причём интерес США здесь не только в отказе Ирана от создания ядерного оружия. Иранская нефть и газ могли бы стать дополнительными и даже альтернативными источниками этой дефицитной энергии, столь необходимой США и Западу. Больше того, Иран мог бы дать Западу прямой доступ к углеводородам Каспийского моря в обход России. А новые отношения с Тегераном могли повлиять на радикальных шиитов в Ираке, которые требуют создания своего государства по иранской модели.

И как бы в подтверждение этому уже в марте 2009 г. появились многочисленные сообщения о готовности Турции стать посредником в ирано-американских переговорах. А Х. Клинтон в ходе своего визита в эту страну подтвердила: да, Вашингтон хотел бы видеть Анкару своим посредником в диалоге с Тегераном. И контакты между турецким и иранским руководством начались. Правда, не было ясно, чего в них больше — решения проблем с ядерной программой Ирана или

стремления Турции заполучить доступ к иранским и прикаспийским углеводородам, которые затем через проект «Набукко» могли бы пойти в Европу. Но Иран был заинтересован именно в этом.

В общем, готовность Ирана пойти на предлагаемый диалог с США по своей ядерной программе не проглядывалась. Первая реакция Тегерана была весьма негативной: от обогащения урана они отказываться не будут — это их законное право, а ядерное оружие они создавать не намерены. Тогда же духовный лидер Ирана аятолла Али Хаменеи заявил, что не видит каких-либо изменений в политике новой администрации США. И выдвинул длинный список претензий: «Вы сняли жёсткие санкции? Вы прекратили безусловную поддержку сионистского режима? Вы отказались от обвинений великой иранской нации и её властей? Скажите, что вы изменили?» При этом он особо подчеркнул, что в отношениях с США перемен не будет, если администрация Обамы не покончит с враждебностью по отношению к Ирану и не привнесёт настоящие перемены в свою политику. «Они провозглашают перемены, но на практике перемен не видно», — заявил Хаменеи[1]. В то же время он оставил дверь для переговоров как бы приоткрытой: «Если вы изменитесь, то и мы изменим наше поведение».

Это типичный пример, как начинаются переговоры — с изложения максимально жёстких позиций, а далее — кто сделает первый шаг. И можно было ожидать, что на переговоры Тегеран пойдёт, используя свою прежнюю тактику — просто тянуть время, чтобы продолжать работы по обогащению урана, но с минимальным уроном в тяжбах с мировым сообществом.

Основания для таких выводов есть. По данным МАГАТЭ, 15 сентября 2008 г. Тегеран уже запустил в действие 3820 газовых центрифуг по обогащению урана и продолжил работы по установке ещё 2000 центрифуг[2]. Достаточно напомнить, что для превращения в ядерную державу Пакистану оказалось достаточно иметь 5000 центрифуг. Через пять лет после их создания завод в Кахуте в 1984 г. был способен производить уже до 15 кг оружейного урана в год.

Таковы факты. Но, разумеется, они ещё не служат полным доказательством ядерных амбиций Ирана. Тегеран прав, когда говорит, что МАГАТЭ не нашло свидетельств того, что его мирная ядерная деятельность переключена на военные цели. Но МАГАТЭ после более четырёх лет расследований не может доказать и обратное, а именно, что в Иране не ведётся скрытых военных ядерных программ.

---

[1] Коммерсантъ. 23 марта 2009 г.; Независимая газета. 23 марта 2009 г.

[2] См.: Коммерсантъ. 16 сентября 2008 г.

Однако, судя по поведению иранского руководства и его амбициям, есть все основания полагать, что его стратегический курс — превращение Ирана в полноценную ядерную державу, обладающую ядерным оружием. И тайные работы по его созданию уже ведутся. Ещё в конце 2006 г. посол США при МАГАТЭ Г. Шульт предупредил, что, по оценкам американских спецслужб, Иран сможет произвести ядерное оружие к 2010–2015 гг. Оценки российских специалистов, с которыми я беседовал в то время, были близки –для создания ядерного оружия Ирану потребуется от 5 до 10 лет. Последние (из известных) американские прогнозы подтверждают это. 10 марта 2009 г. директор Национальной разведки США Д. Блэр заявил: «Наша текущая оценка такова, что минимальный срок, за который Иран технически способен произвести достаточно высокообогащённого урана для одного ядерного боезаряда — это 2010–2015 год»[1].

Но шеф военной разведки Израиля генерал А. Ядлина заявил, что Иран уже способен собрать ядерный боезаряд. Близки к этому и заключения экспертов Вашингтонского института ближневосточной политики. В опубликованном ими докладе утверждалось, что Иран способен создать ядерное оружие в течение года и уже располагает расщепляющимися материалами для производства 50 боеголовок.

А что в этой ситуации происходит с политикой нового президента США?

17 сентября 2009 г. в ней, наконец, обозначился поворот к конкретным делам. Белый дом объявил о замораживании размещения 10 противоракет в Польше и радара в Чехии. Вместо них защиту Европы от иранских ракет в течении следующих 10 лет должны обеспечивать ракеты-перехватчики SM-3 — «Стандарт» (на сегодняшний день их дальность примерно 500 км), способные сбивать ракеты малой и средней дальности. Эта новая программа ПРО будет проходить в 4 этапа.

Первый этап — до 2011 г. Предусматривается размещение в Европе уже созданных и показавших эффективность противоракет SM-3 (Block-1) и морских мобильных РЛС AN/TPY-2.

Второй этап — до 2015 г. Планируется развертывание более мощных и модифицированных ракет-перехватчиков SM-3 морского и наземного базирования.

Третий этап — до 2018 г. Предполагается развертывание усовершенствованных противоракет SM-3 (Block-IIA), которые уже позволят перехватывать ракеты промежуточной дальности (2–5 тыс. км).

---

[1] Независимая газета. 12 марта 2009 г.

Четвёртый этап — примерно до 2020 г. Помимо перехватчиков SM-3, предусматривается возможность размещения противоракет, способных перехватывать ракеты межконтинентальной дальности.

В печати и других средствах массовой информации много говорится о том, что эта новая программа Б. Обамы означает поворот в политике США, хотя она была сформулирована пока весьма общо и неконкретно. Детали, прежде всего касающиеся районов базирования ракет-перехватчиков наземного и морского базирования, пока не определены. И, по мнению экспертов, они могут размещаться на кораблях, находящихся в восточной части Средиземного моря, а также в Чёрном и Балтийском морях. Кроме того, для ракет SM-3 в наземном варианте могут быть использованы базы США в Германии (Рамштайн) и Турции (Инджерлик).

Что же касается РЛС, то из ряда заявлений руководителей Пентагона видно, что в качестве наиболее эффективного варианта рассматривается возможность размещения РЛС AN/TPY-2 в Азербайджане. При этом выражается готовность использовать также российские РЛС в Габале и Армавире, поскольку они дают возможность отслеживать запуск иранских ракет уже в течение первых 5 минут, тогда как американский радар в Шотландии сможет начать слежение только через 7 минут после их запуска, а РЛС, которую предполагалось разместить в Чехии, — через 5 минут. Об этом прямо заявил в середине октября новый замминистра обороны США А. Вершбоу в интервью Интерфаксу: «Я думаю, что сама идея обмениваться такого рода информацией перед лицом общей угрозы имеет смысл. И, конечно, это могло бы стать лишь началом сотрудничества в сфере ПРО между НАТО и Россией или США и Россией»[1].

Намерение сотрудничать с Россией в этой области подтвердил и министр обороны США Р. Гейтс, проявив особый интерес к нашей новой РЛС в Армавире. А генсек НАТО А.Ф. Расмуссен, посетив Москву в середине декабря 2009 г., впервые заговорил о возможности создания общей ПРО НАТО и России к 2020 г. Но конкретных предложений о создании такой общей ПРО ни из Вашингтона, ни из Брюсселя пока не последовало.

Министр иностранных дел России С. Лавров в интервью 16 октября 2009 г. дал такую оценку новой политики Белого дома: США «отказались от планов администрации Дж. Буша, которые вызывали у нас серьёзную обеспокоенность... Администрация Б. Обамы разработала альтернативную схему, которая, судя по всему, на своих первых этапах

[1] Там же. 15 октября 2009 г.

не будет создавать тех сложностей, которые были связаны с третьим позиционном районом. Мы это приветствовали... Но в отношении последующих этапов, которые запланированы в новой американской схеме, мы хотим получить больше ясности, поскольку разные официальные деятели из Вашингтона заявляют о том, что она на своём завершающем этапе, где-то к 2018 г., уже будет иметь компонент сдерживания межконтинентальных ракет». Он особо подчеркнул, что стороны эффективно работают над достижением новой договоренности по сокращению СНВ, но одной из проблем по-прежнему остаётся то, что они не пришли к консенсусу по взаимосвязи между стратегическими наступательными и оборонительными вооружениями[1].

Решение о замораживании объектов ПРО в Польше и Чехии, безусловно, может сдвинуть переговоры Россия—США с мертвой точки. Но говорить о прорыве пока рано. Так, например, патрулирование американских военных кораблей, оснащённых радарами и ракетами-перехватчиками, в Чёрном и Балтийском морях может вновь серьёзно осложнить российско-американские отношения. Это же наверняка произойдёт и в случае размещения американского радара в Грузии.

Но главное, в глухом тупике по-прежнему находится ситуация с прояснением, куда ведёт ядерная программа Ирана: к созданию ядерного оружия или к мирному использованию ядерной энергии? А Тегеран, судя по всему, продолжает свою хитрую политическую игру. То жёстко обвиняет Запад в стремлении унизить Иран, заставить его отказаться от своих законных прав развивать мирную атомную промышленность и прекращает допуск инспекторов МАГАТЭ на свои ядерные объекты. То вроде бы соглашается на переговоры и приглашает инспекторов. В общем, скорее всего, по-прежнему тянет время, чтобы создать собственную ядерную промышленность, способную производить и ядерное оружие.

Так, в конце сентября 2009 г. Тегеран признал, что возле города Кум построен ещё один завод по обогащению урана, и завил о готовности допустить туда инспекторов МАГАТЭ. А уже 1 октября в Женеве произошла первая встреча высоких представителей «Группы шести» (США, России, Англии, Франции, Германии, Китая) и Ирана. На ней был согласован предложенный МАГАТЭ план из трех весьма важных пунктов:

— доступ инспекторов МАГАТЭ на ядерный объект в Куме;
— переговоры по ядерной программе Ирана будут продолжены;

---

[1] См.: http://www.mid.ru/brp-4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005ebe8c...

— Иран будет транспортировать 75% своего низкообогащённого урана в Россию. Там он будет обогащаться до 19,75%, а затем переправляться во Францию, где из него будет изготовляться топливо для исследовательского реактора, после чего оно будет доставляться в Иран.

Разумеется, в США начали праздновать победу. План этот называли «эффектом Обамы»: ведь впервые почти за 30 лет представители Вашингтона и Тегерана пообщались друг с другом и дали понять, что продолжат контакты. Но эйфория продолжалась недолго. Доклад инспекторов, посетивших 25 октября ядерный объект в Куме, был неутешительным. Генеральный директор МАГАТЭ М. Эль-Барадей заявил, что ситуация не прояснилась: информация, предоставленная Ираном о новом ядерном объекте близ города Кум, не позволяет судить о предназначении строящегося реактора. Больше того, Тегеран пошёл на попятный в отношении принятого в Женеве плана по урегулированию иранского кризиса, заявив, что будет обогащать уран до 20% у себя в стране.

Поэтому 27 ноября 2009 г. Совет управляющих МАГАТЭ принял довольно резкую резолюцию по Ирану, за которую проголосовали Россия и Китай. У МАГАТЭ, говорилось в ней, по-прежнему остаются серьёзные опасения, что Иран, возможно, производит ядерное оружие. А далее шло обвинение Тегерана в тайном возведении завода по обогащению урана близ города Кум и требование прекратить его строительство. Власти Ирана осуждались также за нежелание принять женевский план, дающий выход из затянувшегося кризиса. Тем не менее Тегерану в очередной раз давалось время до конца года для обдумывания предложений, содержащихся в этом плане.

Ответ из Тегерана не заставил себя ждать. Уже на следующий день спикер парламента А. Лариджани пригрозил: «Если вы не откажетесь от своей нелепой политики кнута и пряника, то мы придумаем новый подход по отношению к вам»[1]. И это были не просто слова. Парламент призвал президента отказаться от сотрудничества с МАГАТЭ, а в Тегеране начали поговаривать, что могут выйти из Договора по нераспространению ядерного оружия.

Правительство Ирана тоже не осталось в стороне — оно обнародовало план создания ещё десяти заводов по обогащению урана, строительства их под прикрытием гор, что должно защитить их от любой атаки. В США тут же осудили эту акцию как ещё одно серьёзное нарушение обязательств, вытекающих из решений Совета Безопасности

---

[1] Коммерсантъ. 30 ноября 2009 г.

ООН, которое потребует введения жёстких санкций. Но специалисты рассматривают эти действия Тегерана, скорее, как очередной блеф в попытках надавить на Запад, заставить его пойти на уступки или просто потянуть время. Ведь технических возможностей оснастить 10 заводов центрифугами у него нет, на это понадобится много лет. А к такого рода блефам Иран уже прибегал. Однажды, отвечая на неблагоприятную для него резолюцию МАГАТЭ, он уже заявлял, что больше не будет сотрудничать с этой организацией, и даже угрожал построить аж 20 АЭС.

Тем не менее ситуация с ядерными программами Ирана по-прежнему остаётся неясной, а потому весьма напряжённой. И нельзя исключать, что эти заявления иранского правительства были сделаны под давлением экстремистских сил, прежде всего Корпуса стражей исламской революции.

И главное тут совсем не в строительстве этих новых 10 заводов по обогащению урана. Завода в Натанзе с его 3,5–5 тыс. центрифуг вполне достаточно, чтобы Иран начал делать ядерные бомбы или боеголовки для ракет. Весь вопрос, когда это он сможет сделать. И специалисты спорят: называются 2010 г. и период до 2015 г. А ракеты среднего радиуса действия, дальностью около 2000 км у Ирана уже есть, он их неоднократно испытывал. По разным данным, таких ракет у него уже более 30. Они могут поражать цели на обширном пространстве Большого Ближнего Востока и Юго-Восточной Европы. А в Тегеране в открытую говорят, что их целями будут прежде всего Израиль и американские базы в этом регионе. Причём теперь называется и Афганистан, где находится увеличивающийся до 100 тыс. человек контингент американских войск. Но если крупные базы США в Персидском заливе защищены средствами ПРО, то их войска в Афганистане, как и войска стран НАТО, такой защитой не обеспечены.

Так обстоят дела с иранской ядерной программой. И тут главный вопрос: есть ли у России здесь общие интересы с США, и если да, то что нам делать? Думаю, да — есть, хотя путь к их осознанию и претворению в конкретные дела будет нелёгким. После встречи 1 апреля 2009 г. в Лондоне президенты России и США отметили в совместной декларации, что по проблемам противоракетной обороны позиции сторон расходятся. Но тут же подчёркнули готовность ещё раз посмотреть на эту ситуацию и постараться выйти на коллективные решения, которые были бы действительно направлены на отслеживание взаимных рисков ракетного распространения.

Но эти коллективные решения, естественно, будут определяться складывающейся ситуацией в мире. А она такова, что безопасность

России, США, Европы да и многих других стран не может быть обеспечена вне глобального и регионального контекста. Ещё в конце 2003 г. З. Бжезинский пророчески предрёк: «В течение следующих нескольких десятилетий самым нестабильным и опасным регионом планеты, готовым в любой момент взорваться и ввергнуть мир в пучину хаоса, будет часть Евразии между Европой и Дальним Востоком». Её можно назвать «новыми Глобальными Балканами»[1].

Действительно, регион Большого Ближнего Востока вступает сейчас в длительный период серьёзной нестабильности. Его взрывные центры сегодня — Иран, Ирак, Афганистан. Обостряется ситуация в связи с возможностью создания Ираном ядерного оружия. Усугубляет положение непрекращающийся конфликт между Израилем и Палестиной. Становятся всё более уязвимыми опорные прозападные режимы, в том числе в Саудовской Аравии, Египте, Турции и даже в Пакистане, уже владеющем ядерным оружием, если там произойдёт переворот и к власти придут исламские экстремисты. Это делает Ближний Восток и район Персидского залива всё менее надёжным поставщиком нефти для США, Западной Европы, Китая и Японии.

Но в первую очередь дестабилизация района Большого Ближнего Востока грозит конфликтами и распространением исламского экстремизма и терроризма, что серьёзно угрожает стабильности и безопасности как Европы, так и России. По всему их южному периметру — «подбрюшью» — проходит цепь слабеющих государств, в том числе в ряде республик бывшего СССР.

Поэтому здесь появляются новые перспективы в отношениях Россия–США, которые не отменяют пока стратегию взаимного сдерживания, но позволяют повести дело к реальному стратегическому партнёрству.

А нынешние споры вокруг ПРО во многом напоминает ситуацию, которая сложилась к 1972 г., когда СССР и США смогли заключить Договор по ПРО. Только позиции сторон тогда были диаметрально противоположными. Советский Союз занимал нынешнюю американскую позицию и утверждал, что запрещать ПРО нельзя ни в коем случае. А США озвучивали тогда нынешнюю российскую позицию и требовали запрещения создания ПРО, так как она может нарушить стратегический баланс и политику взаимного сдерживания. В общем, ирония судьбы.

Но кончился этот спор компромиссом. Его суть: стороны взяли на себя обязательство не создавать глобальной стратегической ПРО. Это

---

[1] *Бжезинский З.* Зыбучие пески гегемонии // Россия в глобальной политике. Март-апрель 2004. С. 187.

главное. Но в то же время они могли создать у себя ограниченную систему ПРО для прикрытия двух, в позже одного объекта каждая. При этом были чётко обозначены размеры этих районов и число противоракет для их прикрытия. На этой основе и был заключён Договор по ПРО 26 мая 1972 г.

Каким мог бы быть компромисс сегодня, когда спор идёт о создании общей ПРО с участием в ней России и США? Прежде всего, эта общая ПРО не должна быть стратегической, а должна прикрывать Европу от одиночных, случайных или несанкционированных пусков ракет. Их число следует определить, скажем, в пять-десять. Больше из кипящего Большого Ближнего Востока ожидать нельзя, да и такое число на обозримое будущее нереально. И такая основа для будущего соглашения об общей ПРО в Европе, похоже, уже наметилась. Проглядываются возможности для поиска компромисса и в отношении мест размещения РЛС и баз противоракет. Но, главное, уже обозначились, хотя и в самых общих чертах, исходные позиции сторон, которые позволяют вести серьёзные переговоры и искать пути решения остающихся разногласий.

1. Намечается понимание наличия и опасности общих угроз, хотя акценты здесь порой делаются разные.

2. Готовность к сотрудничеству для устранения этой угрозы путём обоюдного стремления убедить Иран прекратить обогащение урана и допустить инспекторов МАГАТЭ на свои ядерные объекты.

3. Заявление президента США о замораживании создания «третьего позиционного района», т.е. элементов ПРО в Польше и Чехии, по крайней мере до 2018 г.

4. Готовность обеих сторон к ведению переговоров и сотрудничеству в деле создания общей ПРО в Европе.

В общем, всё это создаёт неплохую площадку для взаимодействия, хотя многие вопросы ещё требуют прояснения. Прежде всего, пункт 3. Произошёл отказ от двусмысленной формулы прежней администрации США: отложить ввод в строй этих элементов ПРО. То есть США намеревались продолжать работы по созданию РЛС в Чехии и шахт базирования противоракет в Польше и только повременить с вводом их в строй. Теперь позиции США и России практически идентичны: заморозить создание элементов ПРО в Польше и Чехии означает прекращение всех работ по их созданию и ведение переговоров. Что же касается пункта 2 — убедить Иран прекратить обогащение урана, то тут, по-видимому, особых трудностей ожидать не приходится. Обе стороны, судя по всему, готовы как к убеждению Ирана, так и к давлению на него в случае необходимости через ужесточение санкций, при-

нимаемых по решению Совета Безопасности ООН. Хотя Россия вместе с Китаем будут, скорее всего, по-прежнему выступать за менее жёсткие санкции, и для этого есть свои основания. Наибольшие трудности следует ожидать по пункту 4 — созданию общей ПРО для Европы. И проблема здесь в том, что конкретной, разработанной позиции у России пока нет.

Ещё в октябре 2007 г. президент Путин на встрече с президентом Бушем так изложил своё видение переговоров по созданию общей ПРО. Прежде всего, это определение параметров такой ПРО. То есть, возможностей обнаружения летящих на Европу ракет, слежения и наведения на них радиолокационными станциями противоракет и их последующего уничтожения этими противоракетами, что, естественно, означает необходимость создания в подходящих для этого местах баз РЛС и противоракет. И конечно, что не менее важно, необходимо определить характер управления этой системой: кто и как будет отдавать приказ сбить эту ракету. Причём В. Путин особо подчёркнул необходимость равного доступа всех участников к управлению этой системой[1].

У США позиция излагалась чётко и ясно: обнаружение, слежение и наведение осуществляет РЛС в Чехии, ракеты сбивают 10 противоракет, размещённых на базе в Польше. А наша позиция? Мы твёрдо заявляли о недопустимости появления объектов ПРО в Польше и Чехии, поскольку они могут угрожать нашей безопасности. Поэтому вместо радара в Чехии предлагали использовать нашу РЛС в Габале (Азербайджан) и даже РЛС нового поколения «Воронеж», сооружаемую вблизи Армавира на Кубани. Американцы не возражали против использования этих объектов, но утверждали, что Габалинская РЛС не способна осуществлять наводку противоракет на цель.

Конечно, по этим вопросам можно спорить, но позиции сторон были обозначены, и решать надо было специалистам. Но вот кто будет сбивать ракеты, летящие на Европу? Мы были категорически против, чтобы это делали американские противоракеты в Польше, но что предлагали взамен? Тишина. Молчит великая держава.

А в феврале 2008 г. в Вашингтоне появились альтернативные варианты как в отношении мест размещения РЛС, так и в отношении противоракет, которые во многом легли в основу новой программы Б. Обамы по ПРО. Бюджетное бюро Конгресса США опубликовало Доклад на 80 страницах «Варианты размещения ПРО в Европе». РЛС в нём предлагалось размещать в Азербайджане и Катаре, а в отношении противоракет выдвигались 3 альтернативы.

---

[1] См.: Коммерсантъ. 21 ноября 2007 г.

1. Размещение противоракет SM-3 «Стандарт» на кораблях «Иджис» у побережья Румынии, Восточной Италии и Польши. Реализация — 2015 г.

2. Развёртывание противоракет SM-3 на мобильных средствах доставки, базирующихся на уже существующих базах ВВС США Рамштайн (ФРГ) и Инджирлик (Турция). Реализация — 2015 г.

3. Оснащение мобильных средств доставки на базах ВВС США Рамштайн и Инджирлик кинетическими противоракетами. Реализация — не раньше 2018 г.

По оценке экспертов, эти альтернативы больше отвечали интересам Европы и России, поскольку в них явно просматривалась возможность компромиссов[1]. Так, например, размещение противоракет SM-3 на кораблях в Средиземном море, но не в Чёрном и не в Балтийском море могло бы не противоречить интересам безопасности России. Тем более что эти корабли и так могут находиться в Средиземном море. То же, по-видимому, можно сказать и в отношении размещения этих противоракет на уже существующих базах США в Турции и ФРГ, поскольку база Рамштайн находится достаточно далеко от России — в 220 км к западу от бывшей границы ФРГ и ГДР.

Но нам уже давно пора иметь собственную позицию в отношении того, кто будет сбивать ракеты, летящие на Европу, если мы готовы участвовать в создании общей ПРО для этого континента. То же самое нужно сказать и в отношении того, кто и как будет принимать решение сбить ракету, летящую на Европу.

У Вашингтона всё ясно — решение принимает американское военное командование, причём может это сделать без согласования с президентом, поскольку времени для этого нет.

А что предлагает Москва? Опять недостаточно ясности: необходимо определить характер управления этой системой ПРО так, чтобы все участники имели равный доступ к этому управлению. Попробуем представить, что это может означать на практике. Допустим, радар в Азербайджане засёк, что из Ливана, который не имеет ракет среднего радиуса действия, запущена ракета, которая летит в направлении Франции или Центральной Европы. И что, представители США, России, европейских стран — а их может быть более двух десятков — начинают обсуждать, сбивать или не сбивать эту ракету, советоваться со своими правительствами? Но ведь времени считанные минуты и даже секунды, и, пока будут продолжаться согласования, ракета уже поразит цель.

---

[1] См.: Независимая газета. 4 марта 2009 г.

Значит, тут нужны чёткие, на грани автоматизма правила, которые должны быть известны всем. Например, Совет Безопасности ООН или Совет Россия–НАТО принимает решение, в котором указывается, что все государства без исключения имеют право проводить испытательные пуски ракет. Для этого они должны заранее, скажем, за две недели оповещать о времени запуска ракеты, месте её запуска, траектории полёта и месте падения ракеты. Любая ракета, будь то американская, российская или любая другая, нарушившая эти правила или изменившая траекторию полёта и летящая на Европу, будет автоматически сбиваться.

Разумеется, переговоры о такой ПРО должны идти в первую очередь также с Европой — заинтересована ли она в ней, и если да, то в какой именно. В ЕС же явно складывается консенсус — без России нельзя решить проблемы создания европейской ПРО.

В общем, сегодня можно твёрдо сказать: есть реальная перспектива создания общей ограниченной ПРО, которая отвечала бы интересам безопасности Европы, России и США. И рассматриваемый здесь вариант развязки возникшего узла противоречий может оказаться далеко не единственным. Кроме того, создание такой ПРО в Европе может стать первым шагом к созданию глобальной ПРО, строго ограниченной по своим целям борьбой с терроризмом, т.е. против одиночных, несанкционированных и необъявленных заранее всех пусков ракет. Тем более что разговор о такой ПРО уже идёт.

Как заявил после Лондонского саммита министр иностранных дел С. Лавров: «Что касается противоракетной обороны в принципе, то наш президент сказал: мы за то, чтобы рассматривать эту проблему, но рассматривать не в одностороннем порядке и не в контексте прикрытия какого-то одного района Европы, причём прикрытия таким образом, что создаются риски для безопасности России, а в контексте глобального подхода. Естественно, это должно происходить на основе участия всех заинтересованных стран через создание такой системы отслеживания рисков, которая позволила бы их вовремя распознавать и совместно реагировать на эти риски, не создавая кому бы то ни было ощущения недостатка безопасности»[1].

Короче говоря, и это главное — создание общеевропейской ПРО должно перевести отношения России с США и Европой в русло не декларативного, а реального стратегического партнёрства. Это будет первый шаг к построению новой системы международных отношений, действующей на принциах взаимной безопасности для всех. Россия да и весь мир от этого только выиграют.

---

[1] Российская газета. 6 апреля 2009 г.

Глава 8. Региональные конфликты в Европе и их урегулирование: Южная Осетия. Абхазия. Косово. Приднестровье. Нагорный Карабах. Кипр

2008 г. стал рубежом в решении трёх региональных конфликтов — косовского, югоосетинского и абхазского. Такое совпадение, как можно заключить при обстоятельном анализе развития событий, не являлось абсолютно неизбежным, но его определенно нельзя назвать случайным. «Совокупное влияние косовского случая на постсоветские конфликты можно свести к следующему: все их субъекты и заинтересованные стороны получают мощный стимул к "игре без правил". Урегулирование конфликтов лишается надежной международно-правовой основы, решения ООН и ОБСЕ утрачивают авторитетность, переговорный процесс приобретает дополнительную жёсткость, участники конфликтов получают импульс к гонке вооружений и эскалации напряжённости, а Россия и её соседи провоцируются на обострение взаимоотношений»[1]. Эти строки из давней статьи, писавшейся в 1999 г. ещё до начала вооруженных действий НАТО против СРЮ и вышедшей из печати в разгар бомбардировок, ныне обрели новую актуальность. Можно рассматривать их как предвидение или как самосбывающийся прогноз, но в любом случае речь идёт о наиболее вероятном развитии событий, вызванном вполне очевидными причинно-следственными связями.

Когда США и ведущие европейские государства взяли курс на ускоренное предоставление независимости Косово, из Москвы неоднократно и на самом высоком уровне предупреждали о дестабилизирующем влиянии этого прецедента на другие этнополитические конфликты, в том числе и на постсоветском пространстве. Столь же недвусмысленно в Кремле заявляли о неприемлемости для России двойных стандартов при решении подобных конфликтов. О том же говорило и немало западных экспертов. Скажем, бывший американский посол в Белграде У. Монтгомери, анализируя ситуацию в связи

---

[1] *Кандель П.* Косовский кризис и этнополитические конфликты постсоветского пространства (политические и международно-правовые аспекты взаимовлияния) // Косово: международные аспекты кризиса. М.: Московский Центр Карнеги, 1999. С. 298.

с предстоявшим провозглашением независимости Косово, сделал вывод, что «недвусмысленным победителем этой международной игры является Россия». Она уже вновь утвердилась на внешнеполитической сцене как ключевой игрок. Вашингтон и Брюссель поставлены перед неприятным выбором: или не предпринимать ничего, или пойти на одностороннее признание независимости Косово, собрав для этого очередную «коалицию согласных», но вызвав серьёзный раскол в ЕС и НАТО. Америка вновь окажется в роли нарушителя международного права, а Россия получит полезный прецедент в Молдавии и Грузии. «С российской точки зрения, любой исход — победа»[1].

От подобных предупреждений попросту отмахнулись. Время показало, что напрасно. Лидеров Абхазии и Южной Осетии этот пример укрепил в убеждённости, что пришло время, когда их давние надежды становятся вполне реальными. Грузинские власти, напротив, осознали, что время уходит. Поэтому они пришли к выводу: выбрав «правильных» союзников, можно действовать по своему усмотрению, а грубая сила при решении подобных ситуаций в свою пользу — более надёжное средство, чем международное право. Перевооружение и обучение грузинской армии, экономическая и политическая поддержка Вашингтона и Брюсселя «молодой демократии», несмотря на очевидное авторитарное перерождение режима Саакашвили, обещание предоставить Грузии План действий по членству в НАТО и отсрочка в исполнении этого обещания в равной мере явились факторами, побуждавшими грузинское руководство к «размораживанию» конфликтов и решительным силовым действиям. Естественным следствием стал резкий рост напряженности в конфликтной зоне к лету 2008 г.

Напрашиваются и другие примеры из постюгославской истории, которыми могли руководствоваться разработчики грузинского блицкрига: в 1995 г. обученная американскими советниками хорватская армия двумя вооружёнными ударами покончила с существованием самостоятельных сербских государственных образований на своей территории при молчаливом попустительстве и западных держав, и миротворцев ООН, и белградского режима. Задним числом деяния хорватских генералов, совершивших немало преступлений против человечности и сделавших беженцами несколько сот тысяч сербов, стали предметом судебных процессов в Гаагском трибунале. Но сам способ восстановления территориальной целостности Хорватии не вызвал осуждения в западных столицах. Поскольку и в грузинском

---

[1] *Montgomeri W.* Deset neugodnih istina o Kosovu (www.nspm.org.yu/debate_2007/ 2007_montikos.htm).

министерстве обороны верховодят американские советники, неудивительно, если окажется, что и к хорватскому, и к югоосетинскому сценариям, приложили руку одни и те же «сценаристы».

Россия после провозглашения независимости Косово и её запланированного признания США и большинством членов ЕС поначалу не стала торопиться с аналогичными ответными шагами на постсоветском пространстве, ограничившись лишь мерами по укреплению сотрудничества с Абхазией и Южной Осетией. Но оставить без ответа вооружённый вызов Тбилиси означало бы для Москвы признание своей внешнеполитической несостоятельности. Более того, пассивность России сильно ослабила бы стабильность и без того неспокойного Северного Кавказа. В сложившихся условиях российское руководство зеркально повторило действия западных держав по отношению к Косово. Россия, возможно дольше, чем следовало, цеплялась за сохранение *status quo* с всё большим ущербом для себя. После произошедшего в Южной Осетии она рискнула перестать играть благородную, но невыигрышную роль «последнего законника» и переняла опыт западных учителей. Хотя спор с США и ЕС из-за Южной Осетии и Абхазии обещает быть достаточно затяжным, Россия своим внешнеполитическим поведением впервые показала себя вполне «западной» страной и заговорила со своими оппонентами их языком.

Стоило ли спешить с признанием независимости двух республик? Очевидно, что даже на постсоветском пространстве среди ближайших союзников, где каждый с опаской примеряет подобные ситуации на себя, немного найдется охотников последовать примеру России. Хотя солидарность со стороны Никарагуа и Венесуэлы избавили Абхазию и Южную Осетию от участи Турецкой республики Северного Кипра, которая признана одной Турцией, на широкое международное признание им рассчитывать не приходится. Даже те страны, которые в вопросе о независимости Косово оказались на стороне Сербии и России или просто предпочли временно воздержаться, по тем же причинам не станут признавать и независимость двух новых кавказских государств.

Рассуждая абстрактно, выгоднее было бы оставить этот вопрос открытым и использовать его как инструмент влияния на поведение грузинских властей и их покровителей. Но после прошедшей войны режим Саакашвили сжёг все мосты к какому-либо мирному решению этих конфликтов. Ослабление позиций внутри страны да и авторитета у западных покровителей толкает его на новые попытки, если не реванша, то поддержания напряжённости, которая оправдывала бы антидемократические меры против домашней оппозиции и обеспечивала бы

продолжение внешней поддержки. Вместе с тем Россия, поневоле поставленная в положение воюющей стороны, уже не могла претендовать на сохранение за собой миротворческой миссии. Некоторые аналитики предполагают, что именно это и было целью грузинской операции[1]. Как бы то ни было, в сложившихся условиях у российского руководства не оставалось выбора: более надёжного способа обезопасить эти территории от выдавливания российских войск и дальнейших попыток их силовой «реинтеграции» в Грузию при попустительстве уже других как бы нейтральных «миротворцев» просто не просматривалось.

Сами по себе эти территории не обещают России таких выгод, которые бы стоили долговременной конфронтации с Западом. Но в мировой прессе о новой холодной войне заговорили не после событий в Южной Осетии, а задолго до них. Постоянный «прессинг» России со стороны западных партнёров и нежелание считаться ни с её мнением, ни с её интересами, ни с возросшей силой неизбежно должны были привести к шумному выяснению отношений, дал бы Саакашвили повод для этого или нет. Логично, что это случилось в зоне неурегулированных региональных конфликтов. Ведь в истории международных отношений, и не только времен холодной войны, но и XIX в., ведущие мировые соперники, не найдя взаимопонимания своих существенных интересов, до поры предпочитали лобовому столкновению пробу сил на периферии, как правило, посредством своих союзников и клиентов.

Вооружённые действия на Кавказе в августе 2008 г. и последующие события привели не только к «переформатированию» отношений России с ЕС и США. По-разному они сказались на других региональных конфликтах в Европе и характере их урегулирования. Каждый конфликт такого рода при всём их типологическом сходстве имеет свои особые причины, собственную предысторию и факторы развития. Ещё более важно, что различное место занимают они в конфигурации интересов и сил великих держав. Поэтому было бы упрощением ожидать непосредственной цепной реакции или немедленного «эффекта домино». Правомернее говорить об отдалённом эхе, которым отзовутся косовский и кавказский прецеденты тогда и там, где для этого сложатся подходящие условия. Основное последствие случившегося и на Балканах, и на Кавказе состоит в том, что при урегулировании подобных конфликтов апелляции к каким-либо международно-правовым нормам утратили всякий смысл, ибо нормой стала легализация ранее достигнутого силой фактического состояния. На них теперь не распространяются

---

[1] Подробнее см.: *Шлыков В.* Война с неизвестной целью // Россия в глобальной политике. 2008. № 5. С. 73–86.

и негласные «правила игры», поскольку обнаружилось полное их отсутствие. Все участники, как бы ни оценивать и ни интерпретировать их действия, фактически играют в свою игру по собственным правилам: одни — в «американский футбол», другие — в «европейский», а третьи используют методы карате. Всё это повышает степень взаимного непонимания, недоверия и непредсказуемости действий участников. Именно таков главный и наиболее опасный для европейской и международной безопасности результат рукотворно вызванных, но запустивших стихийное развитие косовского и кавказского кризисов.

Динамика региональных конфликтов отныне полностью предоставлена региональному и глобальному соотношению сил и интересов в их уже ничем не стесненном состязании. Но создаваемые прецеденты, сила примера и учёт конфликтующими сторонами образа действий «сильных мира сего» делают эти конфликты в долговременной перспективе взаимозависимыми, вне связи с намерениями «модераторов» международной жизни поступать в каждом отдельном случае по-особому, обосновывая всякий раз свои действия разными принципами. Для них подобный подход, безусловно, удобнее, но непременным условием успеха является возможность навязать такую двойную логику противоборствующим сторонам.

Перспективы окончательного решения косовского конфликта

Следует отдать должное проектировщикам независимости Косово. Они не ограничились декларациями об уникальности данного случая, но на практике сделали всё от них зависящее, чтобы парализовать на Балканах все обстоятельства, которые могли бы вызвать «прецедентное» развитие событий. Для этого вашингтонским и брюссельским сценаристам необходимо было решить несколько задач. Предотвратить возможную дестабилизацию ситуации в регионе вследствие выплеска массовых страстей. Минимизировать практическую реакцию Сербии и Республики Сербской в Боснии и Герцеговины на провозглашение независимости Косово. Позаботиться о том, чтобы власть в Белграде оказалась в руках политических сил, поддающихся влиянию Брюсселя. Укрепить хрупкую стабильность в Македонии.

Для достижения поставленных целей отделение Косово постарались провести «бархатным» способом. Косовских албанцев регулярно предостерегали от «неверных шагов», говоря попросту, от очередных антисербских погромов. Бывшие «полевые командиры», которые именно уг-

розой их повторения вымогали независимость, вняв наставлениям «спонсоров», начали охотно разглагольствовать о многонациональном демократическом государстве. В конституцию независимого Косова вписали все те многочисленные юридические и институциональные гарантии прав меньшинств, которые и ранее предусматривались «планом М. Ахтисаари». Исхода сербов из края это не предотвратит, но позволяет растянуть этот процесс. Довольно робкие попытки Белграда подтвердить свою юрисдикцию в ещё населенных сербами частях Косово встретили относительно сдержанную реакцию Миссии ООН (МООНК), которая дозированно чередовала «кнут и пряник».

Параллельно с подготовкой независимости Косово западные державы наращивали потенциал воздействия на Сербию, Боснию и Герцеговину. Первые шаги в процессе определения статуса края были совмещены с началом переговоров с Сербией по соглашению о стабилизации и ассоциации с ЕС. 7 ноября 2007 г. оно было парафировано. Аналогичное соглашение 4 декабря 2007 г. парафировано и с Боснией и Герцеговиной. Подписание соглашения с Сербией намечалось на 28 января 2008 г., между двумя турами президентских выборов. Этого не произошло лишь из-за строптивости Нидерландов, поддержанных Бельгией. Они заблокировали подписание, пока не будут представлены доказательства, что Белград сделал всё возможное, чтобы скрывающиеся от правосудия бывший глава Республики Сербской Р. Караджич (он был арестован и выдан в Гаагу позднее — в июле 2008 г. после смены власти в Белграде) и командовавший её армией генерал Р. Младич предстали перед Гаагским трибуналом. Чтобы подсластить пилюлю, в Брюсселе срочно изобрели новое средство — Сербии предложили политическое соглашение об усилении всестороннего сотрудничества с ЕС и посулили начало переговоров об отмене визового режима.

Подписание 16 июня 2008 г. ранее парафированного «соглашения о стабилизации и ассоциации» между БиГ и ЕС явилось довольно эффективным средством умиротворения и Республики Сербской в Боснии и Герцеговине. Её лидеры в явном противоречии со своей решительной прежней риторикой повели себя очень умеренно. Отделения по примеру Косово, которым они ранее шантажировали Вашингтон и Брюссель, не последовало. Парламент Республики Сербской ограничился резолюцией (21 февраля 2008 г.), где осуждалась и не признавалась односторонне провозглашенная независимость Косово. Но вопрос о выходе из состава конфедеративного государства, отмечалось в принятом документе, будет поставлен лишь при попытках изменить статус и полномочия республики против её воли или же если власти БиГ вознамерятся признать независимость Косово.

Правда, рецидивы напряжённости время от времени возникали вновь. Отчасти они были вызваны усиленным нажимом на Республику Сербскую с целью сужения её полномочий и дальнейшей централизации власти на общегосударственном уровне. Свою лепту вносит и провокационная риторика как босняцко-мусульманских, так и сербских лидеров. Парламент Республики Сербской 15 октября 2008 г. счёл необходимым ещё раз подтвердить её право на отделение, после чего и Высокий представитель международного сообщества в БиГ М. Лайчак, и Генсек НАТО Я. Де Хооп Схефер, и Х. Солана выразили обеспокоенность развитием ситуации. Но вскоре после завершения местных выборов М. Додик, премьер-министр Республики Сербской и лидер победившей на них партии — Союза независимых социал-демократов 8 ноября 2008 г. неожиданно для всех подписал с руководителями ведущих политических сил босняков-мусульман и хорватов (Партией демократического действия и Хорватским демократическим содружеством) соглашение об урегулировании большинства спорных вопросов, на чём настаивали представители ЕС[1]. Таким образом, обмен риторическими выпадами и угрозами оказался всего лишь средством укрепления электоральных позиций и инструментом взаимного давления элит трёх национальных общин на боснийской политической сцене. Схожий сценарий, когда жестокая словесная перепалка лидеров национальных общин чередуется с совершенно неожиданным достижением договорённостей между ними, которые на следующий же день начинают толковаться каждой стороной по-своему, не раз повторялся и впоследствии. Можно сказать, что таков алгоритм функционирования боснийской государственности.

Причины понятны. Без активной поддержки Белграда, на которую при нынешнем руководстве Сербии и его устремлённости в ЕС боснийским сербам рассчитывать не приходится, отделение Республики Сербской выглядит бессмысленным. Вместе с тем само её сохранение как особого национально-территориального образования в составе БиГ является основой стабильности этого государства. Обзавестись собственным национально-территориальным образованием не прочь и боснийские хорваты. Поэтому активно проталкиваемая Вашингтоном и Брюсселем идея конституционной реформы, которая фактически предполагает пересмотр «дейтонских» основ боснийской государственности и дальнейшую централизацию власти, является факто-

---

[1] См.: *Sikanic T.* Dogovor za EU (www.nezavisne.com/dogadjaji/vijesti/32012/Dogovor-za-EU.html).

ром, дополнительно осложняющим отношения трёх национальных общин и вызывающим зигзагообразные движения на боснийской политической сцене. Пока ЕС в основном удавалось добиваться своего, хотя и не столь быстро, как планировалось. Но нет гарантий, что так будет и впредь. БиГ можно представить государством, подобным Бельгии, однако попытки навязать ей унитарную модель могут дорого обойтись.

Другим элементом решения «косовской головоломки» стало для Вашингтона и Брюсселя укрепление позиций прозападных сил в Белграде. Чтобы не дать дополнительных очков радикальным националистам, провозглашение независимости Косово было перенесено на период после президентских выборов в Сербии. Они были затеяны досрочно, без договора с партнёрами по кабинету для сохранения у власти действовавшего президента, «западника» Б. Тадича. Хотя первый тур (20 января 2008 г.) он проиграл своему сопернику — заместителю руководителя националистической Сербской радикальной партии Т. Николичу (35,39% голосов против 39,99%), во втором (3 февраля) Тадичу удалось вырвать победу, правда, с незначительным преимуществом в 107 312 голосов[1]. Следующим шагом стало отстранение от власти недостаточно восприимчивого к сигналам Брюсселя премьера В. Коштуницы. Для этого был спровоцирован раскол коалиционного «демократического» правительства, просуществовавшего лишь 10 месяцев, за которым последовали роспуск парламента и внеочередные выборы в органы власти всех уровней (11 мая 2008 г.).

На них недавние члены правящей коалиции вышли порознь и начали кампанию друг против друга. Демократическая партия Б. Тадича и «Группа 17+» с рядом более мелких партий образовали коалицию «За европейскую Сербию», «народнический» блок, объединявший Демократическую партию Сербии В. Коштуницы и малую партию «Новая Сербия», выступал самостоятельно. Так же повели себя и «радикалы», хотя было заметно, что они и «народники» считали себя потенциальными союзниками. Главной темой кампании для одних был «европейский выбор страны», для их оппонентов — косовская проблема.

Все предвыборные прогнозы предсказывали некоторое преимущество «националистам». Но доминирование «европеистов» в СМИ и запугивание избирателя «возвратом к изоляции страны, как во времена Милошевича», сделали своё дело. Свою роль сыграли и очеред-

---

[1] См.: Izbori za predsednika Republike odrzani 20. Januara 2008. godine (Prvi krug. Drugi krug) (www.rik.parlament.sr.gov.yu/latinica/propisi_frames.htm).

ные «пряники» Брюсселя. 29 апреля ЕС, преодолев сопротивление Нидерландов и Бельгии, подписал с Сербией «соглашение о стабилизации и ассоциации» (его сербские сторонники предпочли не задаваться вопросом: когда и при каких условиях оно будет в Европе ратифицировано). За несколько дней до выборов большинство стран Евросоюза отменили плату за визы для сербских граждан и выразили готовность начать переговоры об отмене визового режима. Подписание соглашения благословил президент Б. Тадич, а В. Коштуница и «радикалы» объявили этот шаг изменой.

В итоге коалиция «За европейскую Сербию» лидировала, завоевав 102 мандата из 250 (против 83 на прошлых выборах), Сербская радикальная партия ограничилась 78 (81), ДПС-НС — 30 (47), Либерально-демократическая партия — 13 (15), блоку Социалистической партии Сербии и её малых партнёров: «Единой Сербии» и «Партии объединённых пенсионеров Сербии» — досталось 20 (16). Несколько мандатов получили партии национальных меньшинств[1]. Результаты были спешно провозглашены очередным торжеством «европейского выбора Сербии», но лишь подтвердили то, что было известно и без голосования: страна расколота примерно пополам, и незначительный перевес одного из лагерей не обеспечивает стабильного парламентского большинства и кабинета с чёткой внешнеполитической линией.

В сложившейся расстановке сил ключ к формированию правящего большинства оказался в руках социалистической коалиции. Социалистическую партию Сербии, которую «европеисты» ещё вчера честили как «охвостье диктаторского режима», требуя её запрета, в одночасье пришлось переквалифицировать в идейно родственную левую силу, чье присутствие в «проевропейском» кабинете готовы приветствовать и в Брюсселе, посулив за «примерное поведение» даже приём в Социалистический интернационал. Социалисты и их союзники начали набивать себе цену и активно торговаться с «националистами», делая параллельно обнадеживающие жесты «европеистам». Затем ситуация стала и вовсе комичной. Уже договорившись с «радикалами» и «народниками» об образовании коалиционной власти в столице, вчерашние «изоляционисты» из социалистического блока объявили: намерение партнёров аннулировать подписанное с ЕС «соглашение о стабилизации и ассоциации» для них неприемлемо, поскольку это закроет стране путь в Европу и сделает нереализуемой их социальную программу. Затем с ультиматумом выступил провинциальный бизнес-

---

[1] См.: Izbori za narodne poslanike u Narodnu skupstinu Republike Srbije odrzani 11. maja 2008. godine (www.rik.parlament.sr.gov.yu/latinica/propisi/Rezultati_Lat.htm).

мен, лидер получившей 3 мандата «Единой Сербии» Д. Маркович: или коалиция с «европеистами», или новые выборы. В процесс формирования правительства активно включились послы Великобритании и США, проводя «консультации» со всеми заинтересованными участниками. В итоге лидер социалистов И. Дачич, рискуя расколоть свою партию и потерять электорат, всё же отважился совершить многообещавший поворот на 180 градусов и выбрал коалицию с «европеистами». Правда, и после этого необходимое большинство голосов депутатов пришлось добирать «поштучно». 7 июля 2008 г. парламент 127 голосами из 250 утвердил правительство, которое поддержали ДП, «Группа 17+» и другие члены коалиции «За европейскую Сербию», партии социалистического блока и национальных меньшинств. Возглавил кабинет член Демократической партии М. Цветкович, бывший министр финансов. Социалисты, помимо окончательной политической реабилитации, получили заслуженные трофеи: посты председателя парламента, первого вице-премьера и одновременно министра внутренних дел (лично для И. Дачича) и ещё три министерских портфеля.

На сколько внутриполитический кризис в стране в самое неподходящее время был продиктован властными амбициями сербского «политического класса», а в какой мере инспирирован зарубежными «доброжелателями», можно только догадываться. Однако большей услуги им трудно было оказать. Несколько месяцев, которые Сербия потратила на внутренние распри в решающий момент, позволили её реакцию на независимость Косово свести к сугубо символическому действию — временному отзыву послов. Не без труда, но Вашингтону и Брюсселю удалось достичь и своей максимальной цели. Они не только получили нужное им податливое правительство в Белграде, но и добились раскола в рядах «националистов». Ратификация соглашения с ЕС в сербском парламенте в сентябре 2008 г. вызвала сумятицу среди «радикалов», после чего их фактический руководитель Т. Николич, поддержавший соглашение, подал в отставку и с группой депутатов-сторонников сформировал собственную — Сербскую прогрессивную партию.

В результате белградские власти на сценарий «бархатной ампутации» Косово ответили не менее «бархатными» способами борьбы, которые очень удобны для их противников, но заведомо неэффективны как средство воздействия на них. Конечно, у Сербии объективно очень ограниченные практические возможности противодействовать планам Вашингтона и Брюсселя. Руководители страны логично исключили какие-либо силовые действия, для которых просто нет сил. Да и сербское общество при всём возмущении отчленением от родины святыни

национальной истории и религии настроено не воинственно. Зондаж общественного мнения в октябре 2007 г. показал: лишь 13,41% опрошенных готовы защищать Косово всеми средствами, включая военные. К февралю 2008 г. эта доля выросла, но лишь до 19,01%[1]. Разрыв отношений с признавшими независимость Косово государствами (а это в первую очередь США и большинство членов ЕС) нанес бы больший ущерб самой Сербии. Экономическая блокада края и прекращение поставок электроэнергии могли стать весьма чувствительным ударом по условиям жизни населения Косово, но нанесли бы урон и сербской экономике. К тому же такие меры поставили бы в катастрофическое положение и значительное число косовских сербов. Из примерно 100 000 человек, ещё оставшихся в крае, многие проживают не в северной его части за рекой Ибар, непосредственно граничащей с самой Сербией, а в изолированных анклавах. Они и окажутся в положении заложников при любом обострении ситуации. Косовские сербы, для которых независимость края абсолютно неприемлема, и в этом случае, как показал новейший опрос, в большинстве (60%) не хотели бы покидать родные места, и лишь 30% собираются переселиться[2].

Между тем неосновательно рассчитывать на победу, не будучи готовым ни к каким жертвам ради неё. По крайней мере непрекращающиеся массовые демонстрации должны были не сходить с экранов телевизоров. Но впечатляющие картины первых митингов протеста и уличных беспорядков в сербской столице и на административной границе с Косово после провозглашения независимости испугали сербские власти едва ли не больше, чем тех, против кого они были направлены. Белград счел необходимым ограничить ответные действия лишь политико-дипломатическим поприщем. Но и на этом поле сербские власти поставили себя в невыгодную позицию, избрав практически недостижимые цели, явно неадекватные средствам их реализации.

Исход нынешней «Косовской битвы» был примерно ясен уже в 2005 г., когда она ещё только начиналась на переговорных площадках. План ускоренного предоставления Косово независимости до середины 2006 г. был изложен в докладе небезызвестной Международной кризисной группы (№ 161, 24.01.05), сыгравшей и в 1998 г. роль одного из подстрекателей конфликта[3]. Он, похоже, и стал для админи-

---

[1] См.: Ispitivanje: Kosovo i strateski spoljnopoliticki integracije (www.nspm.org.yu/MBI/politikum7_kosovo1.htm).

[2] См.: Vecina Srba nece s Kosova (www.b92.net/info/vesti/u fokusu.php?id=24&start=0&nav_id=279852).

[3] См.: International Crisis Group. 161. Kosovo: Toward final status (www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3226&I=1).

страции Дж. Буша руководством к действию, поскольку США и ведущие европейские державы в своих последующих действиях неуклонно следовали рекомендациям МКГ. Ни в Вашингтоне, ни в Брюсселе не делали секрета, что целью запущенного «процесса определения статуса Косово» является его независимость, впрочем, поднадзорная Европейскому союзу. Скромные возможности Сербии им помешать тоже были достаточно очевидны. Российская политико-дипломатическая поддержка позволила продлить переговорный процесс и сорвала попытки западных держав продавить нужное им решение через СБ ООН. Но предотвратить независимость Косово она заведомо не могла — её инициаторы изначально были готовы (и не скрывали этого) обойтись и без санкции ООН, что также предусматривалось планом МКГ.

И ранее было понятно, что удержать край, который с 1999 г. фактически отрезан от Сербии, ей не под силу. Восстановить свою реальную власть в Косово вопреки желаниям его албанских жителей (примерно 90% населения) она не способна. Трезвый анализ показывает, что сохранение «бумажного» суверенитета над всем краем Сербии и не нужно из-за нерешаемых демографических, социально-экономических и политических проблем. При экстремально высоком уровне рождаемости среди косовских албанцев, намного превышающем аналогичные показатели у сербов, Косово в пределах сербского государства будет постоянным очагом демографической экспансии, грозящей в недалеком будущем серьёзно изменить его национальную структуру. Край ещё в составе СФРЮ стойко имел статус наиболее экономически неразвитого и пользовался значительными дотациями федерации. Возобновление дотирования даже на прежнем уровне для сербской экономики является непосильной и совершенно ненужной ношей. Наконец, Косово, бывшее постоянным источником нестабильности и вечных этнополитических конфликтов и в «королевской», и в «титовской», и в «милошевичской» Югославии, таковым и останется.

При обилии собственных трудностей тратить ограниченные ресурсы на Косово у Сербии нет ни возможности, ни необходимости, ни стимула. Фактическим признанием этого и были предложения сербской стороны в ходе переговорного процесса о статусе Косово по образцу Гонконга. Они выглядели максимально компромиссно и предоставляли краю широчайшую самостоятельность, по сути, равную независимости, лишь без её международно-правового оформления. Но при этом представительство косовских албанцев в институтах власти самой Сербии не предусматривалось. Ведь тогда они были бы вправе претендовать примерно на треть мандатов в парламенте. Учи-

тывая внутрисербские политические расколы, это наделяло бы их ключевой ролью на политической сцене страны.

Понятны мотивы, по которым даже поддержание иллюзии того, что Косово — всё ещё часть Сербии, жизненно важно для сербского национального самосознания и сербской политической элиты. Этот край — «сербский Иерусалим», колыбель сербского православия и государственности, памятники которых — средневековые монастыри и храмы, многие, правда, в полуразрушенном состоянии, сохраняются там и поныне. Здесь место воспетой народным эпосом Косовской битвы (1389), сердцевина национального мифа. Поэтому многими сербами утрата Косово воспринимается как покушение на национальную идентичность. Не может согласиться с этим и влиятельная Сербская Православная Церковь, о чем она и заявила. Сербскому политику, «отдавшему» Косово, не только грозит политическое самоубийство, он рискует войти Иудой в отечественную историю.

Единственно возможным решением, позволявшим Сербии реально сохранить часть края (населенные сербами районы, значимые для них святыни), удовлетворив тем самым национальные чувства, но избавившись при этом от обузы, был раздел Косово. Подобные предложения неоднократно выдвигались людьми, которых не упрекнешь в недостатке патриотизма. Например, известным писателем и экспрезидентом СРЮ (в 1992–1993 гг.) Д. Чосичем, подвергавшимся гонениям за «сербский национализм» именно в связи с его позицией по косовскому вопросу ещё во времена Тито[1]. Впрочем, и за такой компромисс нужно было активно бороться.

Сербские лидеры выбрали иную линию: защиту территориальной целостности и суверенитета, хотя и то, и другое в условиях международного протектората в Косово было чистой фикцией, которая всего лишь позволяла отсрочить момент, когда край и *de jure* окажется вне Сербии. Такая тактика была оправдана на первых порах как обозначение исходной запросной позиции. Ведь «Руководящие принципы по урегулированию статуса Косово», сформулированные в ноябре 2005 г. «Контактной группой» (США, Россия, Великобритания, Франция, ФРГ и Италия) и определявшие формат переговоров, первоначально исключали возможность раздела края. Но когда в последнем, дополнительном туре переговорного процесса осенью 2007 г. «Контактная группа» была готова согласиться и на этот вариант,

---

[1] См.: *Cosic D.* Istrpeti poraz, preporoditi Srbiju (www.nspm.org.yu/debate 2007/2008_cosic1.htm).

а представитель ЕС в посреднической «тройке» (США, ЕС, Россия) германский дипломат В. Ишингер недвусмысленно намекал на его желательность, сербским представителям нужно было ухватиться за эту возможность. Это как минимум продемонстрировало бы готовность сербской стороны к поиску договоренности с ЕС, выгодно оттеняемую бескомпромиссной неуступчивостью косовских лидеров. Подобная позиция могла внести раскол в единый фронт Вашингтона и Брюсселя. Это само по себе ослабляло бы нажим на Сербию, расширяло бы возможности её манёвра и, наконец, давало бы возможность продлить переговоры, переведя их в плоскость торга об условиях раздела. В удачном случае договорный раздел дал бы Сербии определённые территориальные, материальные и моральные компенсации за формальное согласие с потерей того, что фактически было уже утрачено в 1999 г. Данный вариант избавлял бы и от затяжного кризиса в отношениях с ЕС, куда Сербия стремится, позволяя даже ускорить и облегчить процесс её евроинтеграции.

Сербские власти предпочли цепляться за сохранение видимости суверенитета и мнимой территориальной целостности. В итоге после провозглашения независимости Косово и её признания США и ведущими европейскими государствами Сербия вынуждена была с гораздо более слабых позиций бороться за то, чтобы только вернуться к переговорам. Борьба в принципе не безнадежна, если будет преследовать реально достижимые цели. Вопреки ожиданиям и усилиям Вашингтона круг государств, поспешивших вслед за ним признать независимость Косово, оказался много уже, чем там рассчитывали. К декабрю 2009 г. их оказалось 63. Даже среди мусульманских стран, многие из которых небезосновательно страшатся сепаратистских тенденций у себя дома, это решение не встретило ожидавшейся солидарной поддержки, хотя стремление восстановить репутацию США в исламском мире было одним из мотивов последовательно проалбанской политики Вашингтона в косовском вопросе.

Полного единства не удалось добиться и в ЕС: Кипр, Греция, Испания, Словакия и Румыния, опасаясь последствий косовского прецедента для самих себя, отказались признавать новоиспеченное государство. И Белград, и поддерживающая его Москва (с ними солидаризировались и Китай, и Индия) сохранили определённые активы: без их согласия невозможно добиться приёма нового государства в ООН и ОБСЕ, легитимизировать миссию ЕС в Косово. Возникшее смешение юрисдикций ООН, ЕС, властей Косово и Сербии создаёт на территории края правовую неопределённость — благоприятную почву для повседневных конфликтов в таких жизненно важных для

населения практических вопросах, как границы, гражданство или имущественные права, что являет постоянную угрозу неконтролируемых выбросов насилия с обеих сторон. Но и эта дипломатическая кампания не может быть выиграна, если исходить из бесплодного ожидания отмены независимости. Правда, президент Сербии Б. Тадич в интервью сербскому телевидению 29 сентября 2008 г. рискнул упомянуть раздел Косово как одно из крайних решений, однако, столкнувшись с жёсткой критикой и в стране, и за рубежом, поспешил всяческими оговорками преуменьшить политическое значение сказанного[1].

Время работает против Сербии. Как горько заметил известный политолог, главный редактор журнала «Новая сербская политическая мысль» Д. Вукадинович, «нужно честно признать: в значительной мере были правы те, кто говорил — Косово необходимо дать независимость среди прочего и потому, что косовские албанцы "готовы создать серьёзные проблемы", если не удовлетворить их требования, тогда как сербы не будут уж слишком бунтовать, а тем более не смогут сделать что-либо серьёзное. "Надо позволить им немного погорланить", — рассудили в Вашингтоне и Брюсселе»[2]. Когда же ситуация в крае и вокруг него относительно стабилизируется, то у ЕС и США тем более не будет мотивов идти хоть на какие-то уступки. Сербию просто оставят наедине с её национальными травмами в ожидании, что долгого одиночества в окружении ЕС она не выдержит и рано или поздно смирится с новой неприятной реальностью.

Выбор заведомо нереалистической политики в столь важном для государства вопросе лишь отчасти был обусловлен политическим размежеванием сербского общества на «европеистов» и «националистов». Более внимательный анализ показывает, что во внешнеполитических воззрениях сербских граждан определённые элементы близости проявляются независимо от их партийного размежевания, что налицо потенциальная готовность к решениям не слишком желательным, но реалистичным. Любопытный опрос на тему «Косово и стратегические внешнеполитические интеграции», проводившийся агентством «Политикум» в 2007 и 2008 гг., дал следующие результаты.

---

[1] См.: Tadiceva izjava o Kosovu izazvala medjunarodnu uznemirenost (www/setimes.com/cocoon/setimes/sr_Latn/features/ setimes/features/2008/10/02/ feature-02).

[2] *Vukadinovic Dj.* Ustati ili leci — pitanje je sad (www.nspm.org.yu/komment_2007/2008_djv_kr2.htm).

Таблица 8.1

Вы за вступление Сербии в ЕС?

Дата	Да	Нет	Нет мнения
Октябрь 2007 г.	71,55%	21,26%	7,20%
Декабрь 2007 г.	66,96%	25,79%	7,25%
Февраль 2008 г.	67,23%	22,81%	9,97%
Апрель 2008 г.	63,89%	22,44%	13,67%

Таблица 8.2

Вы за вступление Сербии в НАТО?

Дата	Да	Нет	Нет мнения
Октябрь 2007 г.	26,20%	60,71%	13,10%
Декабрь 2007 г.	22,56%	67,44%	9,99%
Февраль 2008 г.	19,04%	67,90%	13,06%
Апрель 2008 г.	18,10%	67,11%	14,79%

Таблица 8.3

Вы за теснейшие связи с Россией?

Дата	Да	Нет	Нет мнения
Октябрь 2007 г.	59,31%	25,38%	15,31%
Декабрь 2007 г.	57,35%	26,27%	16,39%
Февраль 2008 г.	60,30%	24,42%	15,28%
Апрель 2008 г.	58,81%	24,39%	16,79%

С очевидной «еврофилией» сербских граждан вполне может соперничать «русофилия». Это не столько дань имеющим исторические корни симпатиям, сколько выражение последней надежды на Москву и возмущения антисербской политикой Брюсселя. Ведь если быстрое вступление в ЕС было бы обусловлено признанием независимости Косово, то «за» высказалось: 18,11%; 14,82%; 15,76%; 18,23%; а стойкое и подавляющее большинство — против: 70,21%; 75,17%; 73,92%; 71,31%. Понятно, что наиболее справедливым решением косовской проблемы большинство (53,53%) полагает автономию края в составе

Сербии, а раздел — лишь 28,48%. Однако лишь 36,72% считают раздел неконституционным и неприемлемым, для 20,02% он вполне приемлем и для 28,05% — приемлем на определённых условиях.

Расхождения во мнениях по всем этим вопросам в зависимости от политической ориентации вполне ожидаемы. Но любопытно, что они обнаружились и внутри электоратов почти всех политических сил. Не удивительно, что сторонники Либерально-демократической партии, которая нередко оказывается «западнее» здравого смысла, почти поголовно за вступление в ЕС. Но такой же позиции придерживалась почти половина даже среди избирателей националистической Сербской радикальной партии (СРП). Ещё больше её приверженцев (76,27%) в круге сторонников правоцентристской Демократической партии Сербии (ДПС) В. Коштуницы, претендующей на синтез демократических и традиционалистских, европейских и национальных ценностей. Связи с Россией, естественно, наиболее популярны среди «радикалов» с их давней прорусской ориентацией. Но и между поборниками проевропейской Демократической партии (ДП) Б. Тадича за них высказалось 44,59%. Раздел Косово наименее приемлем для приверженцев «радикалов», хотя и среди них нет единодушия, а в остальных партиях его с теми или иными условиями готово принять большинство[1]. Другие опросы общественного мнения за последние несколько лет в целом подтверждали те же тенденции.

Сопоставляя приведенные данные с политической линией партий по косовской проблеме, можно констатировать: сербские политики внимательно следят за состоянием общественного сознания, достаточно точно определяя запросы политического рынка. В этом смысле их внешнеполитические позиции являются не более чем прямым отражением политики внутренней. Но эти же цифры показывают, что в обществе существует определённая основа для достижения национального консенсуса и формирования прагматического внешнеполитического курса, в рамках которого упорное отстаивание национальных интересов было бы ориентировано на практически достижимые цели. Весь этот потенциал не был задействован политическими силами. Для них острейшая национальная проблема оказалась всего лишь средством спасения собственной репутации и борьбы за власть, что и определило внешнеполитические программы обеих соперничающих течений.

«Европеисты» декларировали намерение одновременно продолжать интеграцию Сербии в ЕС и бороться за сохранение сербского су-

---

[1] См.: Ispitivanje: Kosovo i strateski spoljnopoliticki integracije (www.nspm.org.yu/MBI/politikum7_kosovo1.htm).

веренитета и территориальной целостности. «Националисты» заявляли, что не пойдут в ЕС ценой отказа от Косово, не выступая в принципе против интеграции страны в Европу. И те, и другие по меньшей мере лукавят. Понятно, что признание независимости Косово и будет непременным условием приема Сербии в ЕС, а, возможно, даже только начала переговоров на эту тему. Ожидать, что ЕС или США пойдут на попятную, просто нереалистично. Поэтому линия «европеистов» в самом лучшем случае (если допустить, что речь не идёт о простой мимикрии для сохранения лица и наращивания голосов) реально сводится к тому, чтобы «разменять» согласие с независимостью Косово на приём в ЕС, сделав косовскую проблему инструментом ускорения европейской интеграции. Но это меньше того, что могла бы получить Сербия и ожидает общественное мнение страны. Парадоксально, но для успеха даже такого «минималистского» курса «европеистам» объективно крайне необходимо, чтобы на внутриполитической сцене им постоянно «дышали в затылок» их соперники из противоположного лагеря, побуждая Брюссель идти на уступки во избежание появления в Белграде нежелательной власти. «Националисты» тем самым оказываются основным внешнеполитическим ресурсом «европеистов», хотя ни те, ни другие не способны это признать.

Вместе с тем декларируемая «националистами» готовность к долговременному противостоянию с США и ЕС была бы понятна, если бы речь шла о борьбе за подлинный суверенитет и действительную целостность страны. Но и то, и другое в случае с Косово трудно назвать даже самообманом. В таком контексте курс на конфронтацию с Западом с негодными средствами ради заведомо нереалистичных целей оборачивается легкомысленным и бесцельным позерством. Только допущение, что неявной задачей подобной политики является решение проблемы Косово посредством раздела края, может её оправдать. Обе политические линии вполне объяснимы логикой борьбы за привлечение дополнительных голосов избирателей за пределами традиционных партийных электоратов, но совершенно иллюзорны в конкретной внешней политике. Поэтому на независимость Косово сербская элита ответила не формированием правительства национального единства и последовательным проведением единого внешнеполитического курса, а сочла это подходящим моментом для сведения счётов, вполне удовлетворив вольно или невольно запрос политических противников Сербии.

Нестабильность правящего большинства и заранее выстроенные конституционные барьеры ещё долго не позволят сербским «европеистам» признать независимость Косово. Но и сколько-нибудь решитель-

но перечить Брюсселю они не могут. Новое правительство поспешило вернуть ранее отозванных послов в европейские столицы. Оно добилось ратификации в сербском парламенте переходного торгового соглашения с Евросоюзом в одностороннем порядке, хотя его члены вовсе не торопились с аналогичным шагом и разблокировали его лишь в декабре 2009 г. Наконец, оно согласилось узаконить миссию ЕС в Косово, удовлетворившись косметическими поправками Генсека ООН Пан Ги Муна, позволяющими сербским властям сохранять лицо и продолжать делать вид, что вопрос о статусе Косово остаётся открытым. На этом фоне даже единственный успех сербской дипломатии — одобрение Генеральной ассамблеей ООН предложения Сербии запросить Международный суд в Гааге о легитимности одностороннего провозглашения независимости Косово[1] — выглядит очень неоднозначно.

Не случайно, большинство членов ЕС, уже признавших его независимость, сочли возможным не голосовать против сербского предложения и воздержались. Решение суда носит не обязывающий консультативный характер и, по оценкам специалистов, вряд ли будет однозначным. Поэтому единственный выигрыш белградских властей, скорее, внутриполитический, нежели внешнеполитический: они получили повод и возможность на время снять косовскую проблему с повестки дня отечественной политики. Надежды, что решение ГА ООН позволит приостановить процесс международного признания косовской независимости, не вполне оправдались: вскоре после этого Черногория и Македония под внешним давлением США и ЕС и под внутренним давлением со стороны собственных албанских партий признали Косово.

За счёт уступок албанским радикалам удалось стабилизировать положение и в Македонии. После парламентских выборов 2006 г. и смены власти не у дел оказалась наиболее влиятельная албанская партия — Демократическая уния за интеграцию (ДУИ), которая вовсе не собиралась довольствоваться ролью оппозиции. ДУИ, опиравшаяся на поддержку бывших боевиков — участников вооруженного конфликта 2001 г. и возглавляемая их политическим лидером А. Ахмети, добиваясь власти, начала шумную кампанию уличных протестов, а затем перешла к бойкоту парламента и угрозам дестабилизировать обстановку. В этих условиях лидер Внутренней македонской революционной организации — Демократической партии македонского национального единства (ВМРО–ДПМНЕ) премьер Н. Груевский, следуя настоятельным рекомендациям западных послов, почёл за благо по-

---

[1] См.: Diplomatski uspeh Srbije (www.bbc.co.uk/serbian/news/2008/10/081008_gen_assembly1.shtml).

менять своих албанских партнёров по правящей коалиции, чем вызвал правительственный кризис. 1 июня 2008 г. прошли досрочные парламентские выборы, и в новом кабинете Груевского ДУИ заняла место соперничавшей с ней албанской партии, что позволило на время разрядить внутреннюю напряженность. Признание Македонией Косово и подписание ими договора о границе стало дополнительной платой за спокойствие в стране. Введённая в правительство, ДУИ начала оказывать на него давление, вынуждая Македонию к уступкам в давнем споре с Грецией по поводу названия страны. Греческие власти отказываются признавать его, считая необоснованным посягательством на наследие эллинизма и потенциальной основой для территориальных притязаний на одноимённую провинцию в Северной Греции, и препятствуют приёму страны в НАТО и ЕС. Македонцы же видят в греческих претензиях попытку оспорить их национальную идентичность. Вдохновленная сербским примером, Македония обратилась в Международный суд в Гааге с иском к Греции. Но нарастающее внешнее давление со стороны США и ЕС вкупе с внутренней угрозой стабильности со стороны албанских партий, похоже, вынудит македонское правительство уступить.

В Сербии могут утешать себя тем, что в долгосрочной перспективе независимость Косово вовсе не закроет «албанский вопрос» на Балканах, а, напротив, способна обострить его. «Зависимая» независимость края не предвещает состоявшегося, экономически самодостаточного, да ещё и демократического государства в обозримом будущем. «Европеизация» Косово слабо совместима с «африканским» уровнем рождаемости (коэффициент детности — 7,8; более половины населения моложе 25 лет). Оценки безработицы варьируются от 45 до 60% и более, причём основная доля работающих занята в обслуживании международных миссий и в новоиспеченных государственных институтах.

Край, стабильно дотационный ещё в социалистической Югославии, таковым и остался. Экспорт равняется 3% от импорта, а таможенные пошлины составляют 70% доходов бюджета[1]. 60% населения проживает на селе. Но сельскохозяйственное производство, несмотря на плодородные земли и благоприятный климат, является в основном натуральным. Лишь 10% сельских хозяйств можно отнести к категории товарных производителей, да ещё 15–20% — могут квалифицироваться как полукоммерческие[2]. Косово аграрно перенаселено и тру-

---

[1] Kako da Kosovo bude ekonomski odrzivo? (www.setimes.com/cocon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/articles/2006/08/07/reportage-01).

[2] Основные тенденции развития экономики Косово // БИКИ. 18.01.2005. С. 16).

доизбыточно. Не случайно, по последним опросам, около 50% молодых хотели бы эмигрировать, хотя уже сейчас 17% косоваров являются эмигрантами[1].

Упования на приток внешних инвестиций в новое государство явно преувеличены. Вряд ли их привлечёт сложившаяся репутация Косово как европейского центра транзита наркотиков, контрабанды и торговли «живым товаром». Очень низкий уровень образования и квалификации рабочей силы, крайняя неразвитость инфраструктуры — также слабые стимулы для потенциальных инвесторов. К тому же наиболее перспективные объекты находятся в энергетике и добыче полезных ископаемых — отраслях капиталоемких, но с невысокой занятостью.

Все это сулит независимому Косово участь постоянно действующего генератора региональной нестабильности. С усилением внутреннего социального давления будет расти и соблазн снизить его на испытанных путях внешней экспансии. Европейцы, уступив давлению США и угрозе насилия со стороны албанцев (главный и фактически не скрываемый мотив ускоренного предоставления независимости Косово), сами провоцируют их на продолжение столь высокорентабельной политики. И сами же станут её объектом.

Прогноз начал сбываться быстрее, чем можно было ожидать. После обнародования поправок Пан Ги Муна к документу о передаче большей части полномочий Миссии ООН в Косово миссии ЕС «ЕЮЛЕКС», которые официальный Белград приветствовал, а Приштина — осудила, 14 ноября 2008 г. в помещении бюро спецпредставителя ЕС в Косово раздался взрыв. На следующий день трое сотрудников германской внешней разведки (БНД), обследовавших место происшествия, были арестованы косовской полицией по заведомо абсурдному обвинению в совершении этого преступления. Стоит напомнить, что ФРГ является вторым после США донором новоиспеченного государства. Учитывая одно это обстоятельство, незадачливых агентов через две недели были вынуждены отпустить на родину. Было ли всё это предостережением западным державам против уступок Сербии или же местью германским разведчикам, которые слишком дотошно принялись раскапывать связи нынешних правителей Косово с криминальными кланами, о чём были утечки информации в прессу, но сам инцидент весьма примечателен. Он символически сигнализирует о непростых отношениях, которые ожидают западных

---

[1] Polovina mladih na Kosovu zeli da ode iz zemlje (www.setimes.com/cocon/setimes/xhtml/sr_Latn/features/setimes/articles/2007/05/07/reportage-01).

попечителей косовской независимости со своими буйными подопечными, всегда готовыми к силовому шантажу даже тех, по отношению к кому такие действия выглядят нерасчётливой дерзостью.

Даже если косовских лидеров удастся удержать от крайностей, процесс неуправляемой внешней миграции, сопровождающийся албанизацией сопредельных территорий соседних Македонии и Черногории, будет развиваться самопроизвольно. Однако интеграция албанцев в этих государствах сугубо формальна. В их среде практически нет смешанных браков. Их партии имеют строго этнический характер и даже между собой склонны сводить счёты при помощи силы. Выборы в районах расселения албанцев из-за массовых нарушений зачастую приходится повторять по три-четыре раза. Сохранившаяся у них архаичная социальная самоорганизация (непререкаемая лояльность патриархальной семье и клану, традиционным нормам «обычного права», не вполне изжитый институт кровной мести) — очень удобное средство этнической мобилизации и идеальная матрица для любого криминального сообщества. Такая внутренне сплоченная и герметично замкнутая по отношению к «чужакам» структура обеспечивает повышенную степень защиты и взаимопомощи своим членам, сводя к нулю шансы всех остальных противостоять ей в повседневной жизни. Постоянное и безнаказанное силовое давление создаёт невыносимые условия существования «инородным» соседям, побуждая их покинуть враждебную среду. Следовательно, после кратковременного затишья «албанский вопрос» может вновь встать со всей остротой.

Некоторые события последнего времени показывают, где правомерно ждать новых осложнений. 16 августа 2009 г. премьер-министр Албании С. Бериша выступил с «Проектом национального единства». Хотя прямо об объединении Албании и Косово там не упоминалось, суть проекта в том, чтобы устранить препятствия, мешающие албанцам чувствовать своё единство на всей территории, на которой они проживают. В том же месяце местные органы власти трёх населённых албанцами общин Южной Сербии заявили о своем стремлении объединиться в один регион с большей степенью автономии. В это же время в Македонии оказавшаяся в оппозиции Демократическая партия албанцев выступила с инициативой пересмотра Охридского соглашения (покончившего с вооружённым межэтническим конфликтом в стране в 2001 г.) и фактического превращения Македонии в федеративное государство. Хотя все эти декларации не имели серьёзных последствий, они символично напоминают об актуальности и остроте «албанского вопроса».

ЕС, поменяв логичную очередность решения проблем, занявшись государственным строительством вместо модернизации последнего островка архаики на континенте, ничего не выиграл. Он лишь существенно повысил издержки своего «косовского проекта», превратив достаточно локальную задачу в серьёзную международную проблему с долговременными негативными последствиями. Перспектива допуска в ЕС и его финансово-экономическая помощь, особенно в условиях кризиса, являются сильным инструментом управляющего воздействия на поведение местных элит. Но даже когда все государства региона станут членами Евросоюза, Юго-Восточная Европа ещё долго будет оставаться наиболее потенциально уязвимой частью пространства европейской безопасности.

Ситуация в Приднестровье

Вскоре после вооружённого конфликта на Кавказе президент Молдовы В. Воронин поспешил в Москву, где 25 августа 2008 г. встретился с Д. Медведевым. Главе молдавского государства было необходимо убедить российские власти, чтобы за признанием Россией независимости Южной Осетии и Абхазии, не последовало аналогичного шага в отношении Приднестровья. Признание независимости удаленного эксклава, возможность реальной поддержки которого всецело зависит от характера и без того непростых отношений с Украиной, представляло для Москвы сомнительную ценность. России было важно показать, что её поведение на Кавказе вызвано вооружёнными действиями режима Саакашвили, а там, где мир сохраняется, она готова продолжать поиск взаимоприемлемого договорного разрешения региональных конфликтов. Поэтому вслед за молдавским президентом Д. Медведева посетил руководитель Приднестровской Молдавской республики И. Смирнов (3 сентября 2008 г.), после чего в Кишинёве и Тирасполе стали готовиться к встрече лидеров двух конфликтующих сторон, призванной символизировать продолжение переговорного процесса. Правда, от намечавшейся встречи приднестровская сторона долго уклонялась, демонстрируя минимальную заинтересованность в возобновлении переговоров. Она состоялась лишь 24 декабря 2008 г. и фактически закончилась безрезультатно. Но молдавским властям, готовившимся к парламентским и президентским выборам весной 2009 г., было крайне необходимо укрепить авторитет правящей уже в течение двух сроков (с 2001 г.) Партии коммунистов Республики Молдова. Ведь местные выборы 2007 г. показывали ослабление по-

зиций коммунистов, а в условиях кризиса им явно требовалась мобилизация всех электоральных ресурсов. Президент также завершал свой второй (и по Конституции последний) срок. В. Воронину, чтобы обеспечить самосохранение на политической сцене и запланированную им передачу власти желательному наследнику, важно было предстать перед избирателями лидером партии, пользующейся российской поддержкой, и способным по меньшей мере продвинуться в решении приднестровской проблемы. Он даже заявил, что Молдавия и все остальные участники переговорного процесса ждут, чтобы Россия взяла на себя инициативу и выступила с конструктивными предложениями.

Не первый приступ предвыборной «русофилии» руководителя молдавских коммунистов в действительности мало что значил. Как показала история с «планом Козака» в 2003 г., который сначала был парафирован В. Ворониным, а затем отвергнут им накануне подписания по настоянию Брюсселя и Вашингтона, он не рисковал их ослушаться. Тем более что проевропейский курс стал с тех пор официальным внешнеполитическим приоритетом Кишинева и основой относительного консенсуса между правившими коммунистами — поборниками независимой Молдовы и частью «унионистских» сил — сторонников объединения с Румынией[1]. Эффективным инструментом воздействия на кишиневские власти стала Европейская политика соседства. В её рамках и на основе Плана действий ЕС для Молдавии в декабре 2006 г. было принято решение о выделении ей в течение трёх лет 1,2 млрд евро на финансирование внутренних реформ, что эквивалентно национальному бюджету страны за последние два года[2]. Продолжением этой политики стала принятая 7 мая 2009 г. в Праге программа «Восточного партнёрства».

У России были все основания невысоко оценивать подобные явно предвыборные ходы, которые после окончания избирательной кампании станут очередной жертвой политических калькуляций. В Москве тем не менее сочли возможным пойти навстречу запросам молдавских властей. В феврале 2009 г. Кишинёв посетил глава российского МИДа С. Лавров, а 18 марта в Москве после трёхсторонней встречи Д. Медведева, В. Воронина и И. Смирнова они выступили с совместным заявлением. В нём было выражено намерение продолжать прямые кон-

---

[1] Подробнее см.: *Фурман Д.Е.* Молдавские молдаване и молдавские румыны. М., 2007. С. 111–119.

[2] См.: *Селиванова И.Ф.* Восточное направление политики соседства ЕС // Россия и современный мир. 2008. № 2. С. 106.

такты по политическому урегулированию конфликта, активизировать работу экспертных групп, был подтверждён существующий международный формат переговорного процесса «5+2» (Молдавия и Приднестровье — стороны конфликта, Россия и Украина — гаранты, ОБСЕ — посредник, ЕС и США — наблюдатели) и даже была отмечена целесообразность трансформации нынешней миротворческой операции под руководством России в операцию по гарантированию мира под эгидой ОБСЕ по итогам урегулирования конфликта. Правда, запланированная на конец марта встреча В. Воронина с И. Смирновым в очередной раз сорвалась, но желаемая молдавскими властями благосклонность Москвы была продемонстрирована. Вряд ли в Кремле прельстились посулами В. Воронина и ожидали подвижек в приднестровском вопросе, однако в его разрешении Россия заинтересована, во всяком случае, не больше, чем сама Молдавия. Но сохранение власти у сторонников самостоятельной молдавской государственности по крайней мере гарантировало *status quo*.

В итоге на выборах 5 апреля 2009 г. коммунисты выступили даже более успешно, чем в 2005 г., получив в парламенте 60 мест из 101. Между тем оппозиционные партии, добившиеся 41 мандата, обвинили власти в фальсификации выборов, хотя их легитимность была подтверждена наблюдателями и ЕС, и ОБСЕ, и призвали к массовому протесту. Демонстрации 6–7 апреля в Кишинёве переросли в массовые беспорядки и разгром парламента и резиденции президента. Поскольку внеочередная «цветная революция», сценарий которой всегда предусматривает заблаговременную нейтрализацию силовых структур внешними покровителями, не получила поддержки Вашингтона и Брюсселя, лидеры оппозиции пошли на попятную, заявив, что события вышли у них из под контроля. Тем не менее ни на какие договорённости с победителями они пойти не пожелали, настаивая на новых выборах. После двукратной неудачи попыток избрать президента, для чего коммунистам не хватало одного голоса, новые парламентские выборы стали неизбежностью. На них оппозиционным партиям, объединившимся в «Альянс за европейскую интеграцию», удалось взять реванш и завоевать 53 мандата из 101. Это позволило им сформировать правительство, но коммунисты, повторив тактику своих противников, сорвали все попытки избрания президента, что согласно действующей конституции привело к новым парламентским выборам в 2010 г.

Политический кризис продолжился, и трудно предсказывать, чем он закончится, особенно в условиях обострения кризиса экономического. Но смена власти в Молдове вряд ли приведёт к каким-либо по-

зитивным сдвигам в урегулировании приднестровской проблемы. Исходные позиции Кишинёва и Тирасполя относительно возможной формулы урегулирования давно известны и прямо противоположны. Максимум, что готовы предоставить Приднестровью молдавские власти вне зависимости от их партийной принадлежности, — автономию в составе унитарного государства, что было закреплено в принятом 22 июля 2005 г. законе «Об основных положениях особого правового статуса Приднестровья». Минимум, о котором готовы говорить приднестровские власти, да и то, если Тирасполь будет стимулирован к этому Москвой, — федерация двух равноправных субъектов с возможностью обретения независимости при изменении статуса государства. И России только такой вариант даёт возможность сохранить свое влияние в регионе. Более того, теоретически это должно было отвечать и интересам молдавских коммунистов, исповедующих концепцию «молдовенизма» (существования отличной от румынской, самостоятельной молдавской нации), поскольку создаёт мощные институциональные и международные гарантии против присоединения к Румынии, которого они не желают, хорошо представляя свою незавидную участь на румынской политической сцене. Но возникшая «еврозависимость», стремление к компромиссу с иными политическими силами и совокупные интересы молдавской элиты, не склонной делиться властью с элитой приднестровской, не позволили молдавской компартии, что стало ясно в период её правления, быть последовательной даже в отстаивании собственных идеалов.

Схожая политическая несостоятельность характерна и для «унионистов». Они не могут не понимать, а некоторые и прямо признают, что Приднестровье в любом виде является препятствием для объединения с Румынией. Не только потому, что этому мешает Россия. Стремящемуся сохранить свой унитарный характер и борющемуся с автономистскими устремлениями венгерского меньшинства в Трансильвании румынскому государству даже автономное Приднестровье в его составе — небезопасный прецедент. Неслучайно Румыния при выраженно проамериканском курсе её внешней политики оказалась среди тех немногих членов ЕС, которые упорствуют в нежелании признавать независимость Косово. К тому же претензии на Приднестровье обесценивают все теоретически мыслимые аргументы (международно-правовые, историко-культурные) в пользу объединения с «братьями за Прутом». Правда, и в Румынии, и среди молдавских «унионистов» имеет хождение идея «разменять» Приднестровье с Украиной на Южную Бесарабию и Северную Буковину. Косвенным подтверждением подобных намерений стало заявление румынского президента Т. Бэ-

сеску 15 мая 2009 г. отказавшегося подписать договор о границе с Молдавией, переговоры о котором шли с 1995 г., под тем предлогом, что это узаконило бы пакт Риббентропа–Молотова. Как бы то ни было, электоральные расчёты, рекомендации Бухареста, установки Брюсселя и просто одержимость русофобией мешают молдавским поборникам объединения с Румынией проводить четкую политическую линию.

Ничего принципиально нового не обнаруживается и в позиции Брюсселя: специальный представитель ЕС в Молдове К. Мижей счел нужным заявить, что любая попытка федерализации Молдовы «будет пресечена ещё на старте», и Брюссель готов «гарантировать специальный автономный статус Приднестровья в составе молдавского государства»[1]. Тем самым ЕС в очередной раз показал, что урегулирование конфликта вовсе не является для него самоценным и он рассматривает его лишь как функцию усиления своего влияния в регионе и ослабления российских позиций. Противоестественно, если бы Россия не руководствовалась аналогичным подходом, исходя из собственных интересов.

В конечном счёте судьба Приднестровья будет определяться общим контекстом отношений России с ЕС и Украиной. Ничто не предвещает, что в этих отношениях соперничество за влияние на Украину и Молдову станет слабее. Мировой экономический кризис может внести существенные поправки в соотношение удельных весов соперников. Их способность поддерживать на плаву экономики Молдавии и Приднестровья определят и степень их влиятельности. В долгосрочной же перспективе притягательность Румынии после её приема в ЕС для молдаван серьёзно выросла. Бухарест активно использует открывшиеся возможности для наращивания своего влияния: и предоставляя льготы для получения образования в Румынии, и выдавая молдавским гражданам румынские паспорта, обеспечивающие свободную миграцию в Европу, и финансово поддерживая прорумынские политические силы в Молдавии. Нынешний их приход к власти наряду с переизбранием на президентский пост в Румынии в декабре 2009 г. Т. Бэсеску, активного поборника объединения, придаст новые импульсы идее интеграции двух государств. Маловероятно, что они решатся реализовывать её без благословения Брюсселя, тем более в условиях кризиса. Но через 10–15 лет выпестованная в прорумынском духе молодежь станет в Молдавии влиятельной политической силой, а объединение

---

[1] Цит. по: Приднестровское урегулирование: «В Молдавии опасаются, что Москва заявит о признании независимости Приднестровья» (www.regnum.ru/news/1072168.html).

с Румынией — наиболее реальной перспективой. Тогда и будет определяться окончательный исход приднестровского конфликта.

Нагорно-карабахский конфликт

Как и в приднестровском случае, в подходе к нагорно-карабахскому конфликту Москве было важно показать, что случившееся в Грузии — исключение. Россия готова продолжать дипломатические усилия с целью его переговорного разрешения и обладает для этого необходимым потенциалом. Для Баку необходимо было предотвратить распространение абхазского и югоосетинского прецедентов на Нагорный Карабах. В Ереване, начавшем искать пути к нормализации отношений с Турцией, стремящемся активизировать европейский и американский векторы в своей внешней политике, также были непрочь каким-либо символическим жестом подтвердить готовность Армении к переговорам. Результатом этих удачно совпавших разнородных импульсов стали встреча президентов России, Армении и Азербайджана в Москве 2 ноября 2008 г. и подписание ими трёхсторонней декларации. В ней было заявлено о приверженности политическому урегулированию нагорнокарабахского конфликта на основе принципов и норм международного права, подтверждено значение посреднических усилий сопредседателей Минской группы ОБСЕ (России, США, Франции), отмечено, что достижение мирного урегулирования должно сопровождаться юридически обязывающими гарантиями всех его аспектов и этапов, констатирована договоренность активизировать переговорный процесс[1]. Первый после заключения в 1994 г. перемирия совместный документ, под которым поставили подписи руководители Армении и Азербайджана, имел позитивное значение, обозначая намерение сторон по крайней мере в ближайшее время воздерживаться от силовых действий. Судя по оживленной и отчасти обеспокоенной реакции, которую это событие вызвало в различных армянских политических кругах и особенно в самом Карабахе, руководство Армении готово к каким-то новым инициативам. Видимо, и в Азербайджане есть склонность к поиску варианта, который позволил бы поэтапно преодолевать последствия проигранной войны.

Но достижению компромисса мешает не только диаметрально противоположное видение сторонами окончательного решения, что свойственно практически всем конфликтам подобного типа. Трудно

---

[1] www.kremlin.ru/text/docs/2008/11/208670.shtml.

совместить их интересы и в подходе к промежуточным паллиативным вариантам. Азербайджан, видимо, устроило бы освобождение ряда его оккупированных районов как определённый этап процесса урегулирования. В своем интервью российским средствам массовой информации президент Азербайджана И. Алиев достаточно ясно очертил свое видение возможного компромисса: поэтапный вывод армянских войск с территорий вокруг Нагорного Карабаха, возможность сохранения Лачинского коридора, обеспечивающего наземную связь Карабаха с Арменией под её контролем, право азербайджанских беженцев на возвращение в Карабах после урегулирования конфликта, откладывание на неопределённый срок вопроса о статусе Нагорного Карабаха. При этом И. Алиев подчеркнул, что Азербайджан «никогда не будет участвовать в процессах, которые бы предполагали механизм юридического отделения Нагорного Карабаха от Азербайджана»[1]. И нелегко представить мотивы, которые побудили бы его примириться с полной утратой прав на Нагорный Карабах. Но без этого признания трудно вообразить, что заставит Армению пойти даже на те уступки, на которые она в принципе согласна.

Некоторые надежды на изменение ситуации в регионе породила попытка нормализации отношений Турции и Армении. 22 апреля 2009 г. они сообщили о договоренности начать этот процесс, а 10 октября 2009 г. в Цюрихе подписали протоколы «Об установлении дипломатических отношений» и «О развитии двусторонних отношений». Но провозглашенная нормализация отношений двух стран и открытие границы между ними станет фактом только после ратификации протоколов парламентами. Между тем турецкий премьер Т. Эрдоган уже на следующий день поспешил заявить, что ратификации не следует ожидать до решения карабахской проблемы, да и в парламенте Армении она вряд ли пройдет безболезненно.

Мотивы и интересы сторон, побудившие их к рискованному политическому маневру, крайне неоднозначно встреченному общественностью в обеих странах, достаточно очевидны. После разрыва отношений между Москвой и Тбилиси Армения оказалась почти в полной транспортной изоляции от России. Вместе с тем она стала крайне уязвимой и зависимой от стабильности в Грузии и благосклонности грузинских властей. И то, и другое вызывает серьёзные сомнения. Узкий участок границы с Ираном — единственное, оказавшееся не закрытым окно во внешний мир, — явно недостаточная опора политичес-

---

[1] *Алиев И.* Сотрудничество отвечает интересам Азербайджана и РФ // Компас. 2009. № 18. С. 23–24.

кой, экономической и военной безопасности страны. В сложившейся обстановке прорыв экономической блокады на турецком направлении — важное условие дальнейшего выживания. Нормализуя отношения с Турцией, руководители Армении, видимо, рассчитывают набрать дополнительные очки в торге вокруг Карабаха, укрепить свои позиции в отношениях с ЕС и США. Как ни странно, но и турецкие лидеры, похоже, руководствуются сходными резонами. Если блокада оказалась неэффективной, почему бы не использовать обещание отказаться от неё для усиления влияния Турции на Армению, для повышения собственного веса в карабахском урегулировании и на Кавказе в целом. Нормализация отношений с Арменией небесполезна и в контексте ещё не утраченных турецких надежд на прием в ЕС, и как проявление лояльности Соединенным Штатам, которые активно поддерживают этот процесс, рассчитывая ослабить позиции России в регионе.

Однотипные ожидания сторон при очевидно противоположных целях свидетельствуют, что сам процесс нормализации их отношений означает продолжение их противоборства, но уже в новых формах дипломатического торга. Это само по себе неплохо, поскольку снижает вероятность вооруженных обострений конфликта в Карабахе и вокруг него, хотя и не сулит скорых результатов. Между тем руководство Азербайджана, опасаясь «измены союзника», несколькими довольно эффективными жестами сумело вернуть его на исходные позиции. И. Алиев отказался приехать в Стамбул на форум Альянса цивилизаций. В Баку заявили: необходимо обновить соглашение о поставках азербайджанского газа в Турцию и его ценовые параметры. Затем азербайджанский президент очень осторожно высказался о перспективах участия Азербайджана в проекте газопровода «Набукко», который активно лоббируют Турция и ЕС, и начал переговоры с Москвой о продаже «Газпрому» азербайджанского газа. В результате спустя несколько недель после начала «оттепели» в турецко-армянских отношениях турецкий премьер Т. Эрдоган поспешил в Баку, где подтвердил, что граница между Турцией и Арменией не будет открыта до урегулирования карабахского конфликта.

США и Россия, которые наряду с Францией активно участвуют в переговорах по карабахской проблеме в составе Минской группы ОБСЕ, в последнее время демонстрируют определённый оптимизм относительно возможных подвижек в её решении. Ставшие последний год регулярными встречи президентов Армении и Азербайджана и выдаваемая в прессу информация о наметившемся сближении позиций вроде бы дают для этого определённые основания. Но парал-

лельно И. Алиев не устает повторять, что переговоры не могут длиться бесконечно, а отсутствие прогресса вынудит Азербайджан прибегнуть к военным средствам решения конфликта. Между тем посредники обладают довольно ограниченными средствами воздействия на участников конфликта. Ещё меньше у них мотивов для оказания на них давления. У России нет причин ссориться ни с Арменией, ни с Азербайджаном ради того или иного решения карабахского конфликта. Единственный её интерес состоит в том, чтобы конфликт не был решен без неё. Для США и ЕС Азербайджан является настолько значимым партнёром в их проектах «снижения энергетической зависимости от России», что они охотно закрывают глаза даже на характер существующего там политического режима. Вместе с тем влиятельное в Америке и ряде европейских стран армянское лобби позволяет блокировать решения, которые поставили бы под угрозу интересы Армении. Поэтому наметившееся оживление переговорного процесса будет использовано сторонами для политико-дипломатического укрепления своих отношений с наиболее влиятельными внерегиональными силами. Приведёт ли оно в близком будущем к сколько-нибудь значительным результатам в урегулировании самого конфликта — вопрос открытый.

Кипрский конфликт и перспективы его разрешения

Позитивная динамика наметилась в наиболее затяжном и казавшемся наименее разрешимым конфликте на разделенном острове. После провала в апреле 2004 г. плана Генерального секретаря ООН К. Аннана, когда на референдуме о предложенном проекте воссоединения острова турецко-кипрская община проголосовала «за», а греки-киприоты высказались «против», переговорный процесс долгое время находился в состоянии застоя. Положение изменилось в феврале 2008 г., когда действовавший президент Т. Пападопулос, который был главным противником плана К. Аннана, проиграл на выборах в греческой части острова Д. Христофиасу, руководителю Прогрессивной партии трудового народа Кипра (АКЕЛ) — бывшей компартии, выступавшему за возобновление переговоров. Новый президент Кипра в 2008–2009 гг. многократно встречался с главой Турецкой республики Северного Кипра М. Али Талатом, активизировал работу технических комиссий, которые должны прорабатывать различные аспекты предстоящего договора. В апреле 2008 г. в столице был символично открыт пограничный пе-

реход между двумя зонами, бездействовавший 34 года. Обнаружившаяся заинтересованность отделившегося и непризнанного государственного образования в воссоединении принципиально отличает ситуацию на Кипре от других этнотерриториальных конфликтов и является залогом решаемости данной проблемы.

Между тем чрезмерный оптимизм вряд ли оправдан. За год переговоров, по сути, была произведена лишь «инвентаризация» имеющихся противоречий, хотя лидер турецкой общины выражал надежду, что решение может быть найдено ещё до конца 2008 г. Непросто сблизить исходно существенно расходящиеся позиции участников конфликта. Греческая сторона выступает за создание двухобщинной, двухзональной федерации, вывод турецких войск из северной части острова, ликвидацию института внешних гарантов (этим статусом в настоящее время наделены Великобритания, Греция и Турция). Турецкая сторона при поддержке Анкары настаивала на идее конфедерации двух государств и сохранении за Турцией функций гаранта будущего договора. Расходятся стороны и в вопросе о праве беженцев на возвращение и компенсацию утраченной недвижимости, о судьбе переселенцев из Турции на Северный Кипр. Не случайно после семи раундов переговоров греко-кипрская сторона сообщила о возникших трудностях, а президент Д. Христофиас счел необходимым 18 ноября 2008 г. нанести визит в Москву, чтобы заручиться её поддержкой. В принятой по итогам переговоров совместной декларации была подтверждена неизменная позиция России: она выступает за всеобъемлющее, жизнеспособное и справедливое решение кипрской проблемы на основе соответствующих резолюций Совета Безопасности ООН и согласия самих кипрских сторон. Ответ не заставил себя долго ждать: 23 ноября М. Али Талат заявил, что греки-киприоты нарушили ранее данные обещания, и предостерег Россию от инициатив, которые могли бы повредить переговорному процессу[1].

В Анкаре понимают, что без решения кипрской проблемы и реинтеграции острова вступление Турции в ЕС невозможно. Именно это и стало причиной эволюции турецкой политики и отхода от идеи раздела острова. К тому же и турки-киприоты, убедившись, что существование в изолированной Турецкой республике Северного Кипра негативно сказалось на социально-экономическом развитии этой части острова, в отличие от куда более удачливых соседей стали активными сторонниками идеи восстановления единства Кипра, не забывая, ес-

[1] www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newssummaru/#setimes/newsbriefs/2008/11/24-03.

тественно, о своих правах и интересах. Но заинтересованность Турции в европейской интеграции одновременно может и тормозить достижение быстрого решения кипрской проблемы. Рядом символических жестов Анкара поспешила напомнить, что не позволит обойтись без неё в развязывании этого узла: 7 ноября 2008 г. она отвергла все предложения ЕС, которые позволили бы Кипру участвовать в операциях под руководством НАТО[1]. Заместитель председателя турецкого правительства Д. Чичек, выступая 14 ноября 2008 г. в Никозии, счел необходимым заявить, что «никто не может нас заставить выбирать между Кипром и ЕС»[2]. Затем последовал инцидент, когда турецкие военные корабли воспрепятствовали проведению кипрской стороной геолого-разведочных работ по поиску месторождений нефти на континентальном шельфе в водах экономической зоны Кипра. Обе стороны обратились в ООН с взаимными обвинениями. Все это явно отравляет атмосферу на переговорах о воссоединении острова, на что, видимо, и делается расчёт.

Дополнительным фактором, осложняющим достижение согласия, стала победа на парламентских выборах в Турецкой республике Северного Кипра 19 апреля 2009 г. ранее находившейся в оппозиции правоконсервативной Партии национального единства во главе с Д. Эроглу, которая опирается на поддержку переселенцев из Турции и крайне скептически относится к идее воссоединения. Правые получили 44% голосов и возглавили правительство, тогда как Турецкая республиканская партия М. Али Талата вынуждена была довольствоваться лишь 29% голосов. И хотя переговоры, которые активно поддерживают и Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун, и США, и ЕС, продолжаются, договороспособность лидера турок-киприотов значительно снизилась. Между тем перспективы приёма Турции в ЕС остаются довольно туманными. В частности, они были прямо поставлены под вопрос такими влиятельными членами Евросоюза, как Франция и Германия. В этих условиях у турецкого руководства возникает ещё больший соблазн связать окончательное разрешение кипрской проблемы с положительным ответом Брюсселя на турецкую заявку. В свою очередь, кипрский президент Д. Христофиас в декабре 2009 г. письменно предупредил всех членов ЕС, что будет вынужден блокировать расширение ведущихся переговоров между Турцией и ЕС на

---

[1] Turkey bloks EU — NATO co-operation over Cyprus participation (www.setimes.com/cocoon/ setimes/xhtml/en_GB/archive/2008-11-09).

[2] Turkey says it will not choose between EU and Cyprus (www.setimes.com/cocoon/setimes/xhtml/en_GB/newsbriefs/2008/11/16/nb-04).

пять ранее не обсуждавшихся тем, если она не признает Кипр и не откроет свои воздушные и морские порты для его судов. Судьба единого Кипра оказывается заложницей европейского будущего самой Турции. Логично поэтому ожидать, что решающего прогресса на переговорах по кипрской проблеме вряд ли удастся достичь прежде, чем будет решен вопрос о приеме Турции в ЕС.

* * *

Убеждённость американской администрации и «еврократов», что независимость Косово не станет прецедентом, оказалась не вполне оправданной. Наиболее проницательные западные аналитики об этом заблаговременно предупреждали. «Факт, который следует признать Западу, таков: точно так же, как невозможно заставить Косово воссоединиться с Сербией, — писал известный британский исследователь А. Ливен, — невозможно заставить Абхазию и Южную Осетию воссоединиться с Грузией... Провозглашение независимости Косово неизбежно отзовется в областях, отделившихся от Грузии, а также в Нагорном Карабахе и Приднестровье. Со стороны Запада бессмысленно утверждать, что случай Косово уникален, поскольку параллели очевидны»[1]. Не были загадкой мотивы и характер российской реакции: «Одна из причин, что Россия вообще ухватилась за косовский вопрос, — отмечал аналитик британского Королевского института объединённых вооружённых сил Д. Айл, — состоит в том, что президент Путин понял — в этой игре он может только выиграть. Запад, признав независимость Косово, окажется нарушителем международного права. В этом случае Москва могла бы извлечь свою выгоду, применив тот же рецепт на области в Грузии и Молдавии, на которые претендует»[2].

В реальности реакция Москвы поначалу оказалась более осторожной и оставляла ещё действующим лицам и исполнителям в этих конфликтах возможность учесть российские интересы. Не исключено, такая медлительность была сочтена за очередное проявление слабости России. Но после грузинской атаки на Цхинвал все произошло «как по писанному». Косовский прецедент «сработал»: в Южной Осетии и Абхазии — прямо, в Приднестровье и Карабахе — пока, скорее, «от противного», породив стремление избежать повторения случившегося и задав новые импульсы переговорным процессам. На Балканах воен-

---

[1] *Lieven A.* Balkan unrest remains a recipe for disaster // Financial Times. 13.01.2008.

[2] Dr Dzonatan Ajl o Kosovu (www.bbc.co.uk/serbian/news/2007/09/070903_eyal_kosovo.shtml).

ной мощи США и НАТО, экономической притягательности и «мягкой» силы ЕС оказалось достаточно, чтобы успешно навязывать государствам Юго-Восточной Европы такое урегулирование конфликтов, которое в Вашингтоне и Брюсселе сочли наиболее отвечающим их интересам. Совершить подобное на постсоветском пространстве им мешает Россия, доказавшая действием, что не позволит игнорировать её. В итоге и Россия, и её западные партнёры обзавелись собственными псевдонезависимыми клиентами с оспариваемой международной легитимностью, оказавшись в контексте разрешения региональных конфликтов в симметричной позиции. Сама эта симметрия в принципе облегчает достижение компромисса между ними, будь на то добрая воля и желание его найти. Но как прежде Россия воздерживаясь от формального нарушения территориальной целостности Грузии, старалась сохранить инструмент воздействия на её политику, так ныне непризнание независимости Южной Осетии и Абхазии западными державами будет служить средством удержания Грузии на антироссийской орбите при любой смене власти в Тбилиси. Отказ Вашингтона и Брюсселя от этой позиции маловероятен, поскольку Грузия по своему местоположению играет роль ключевого звена в американских и европейских проектах «снижения энергетической зависимости от России» и утверждения на Кавказе и в Средней Азии.

В условиях объявленной Вашингтоном «перезагрузки» в отношениях с Москвой, которую приветствуют и в Брюсселе, можно надеяться, что они постараются воздерживаться от превращения постсоветских конфликтов в поле прямой конфронтации. Тем более, как показывает опыт, именно соперничество США и ЕС с Россией блокирует достижение решения даже в тех ситуациях, когда в принципе возможен компромисс. В противном случае вероятность обострения конфликтов возрастёт, а возможность разрешения в обозримом будущем окажется невысокой. Поскольку нерушимость границ постсоветских государств уже не является табу, не исключено, что список региональных этнополитических конфликтов может пополниться и новыми точками. В данном контексте первым претендентом на эту роль рискует оказаться Украина при наращивании попыток втянуть её в НАТО. Цена разогревания «замороженных» или «спящих» региональных конфликтов может оказаться много выше, чем состояние их долговременного неразрешения. Тогда времена холодной войны, о невозможности возобновления которой охотно говорят и на Востоке, и на Западе, почему-то зябко поёживаясь при этом, покажутся эпохой завидной стабильности и надёжности.

Глава 9. Военное измерение европейской интеграции

Первые попытки придать процессу евростроительства не только экономическое, но и военно-политическое измерение относятся ещё к середине 50-х годов XX в. Статс-секретарь МИД ФРГ В. Хальштейн сравнивал тогда интеграцию с трёхступенчатой ракетой, в которой первая ступень является экономической, вторая — политической, а третья — военной. Если, однако, нижняя ступень закончена в целом успешно, превратив Евросоюз в крупнейший полюс мировой экономики, торговли, финансов, то верхние, особенно последняя, достраиваются до сих пор, что тормозит вывод всей ракеты на глобальную орбиту.

Авария на старте

Необходимым условием, а отчасти и смыслом запуска всего процесса интеграции было примирение крупнейших континентальных государств Западной Европы — Франции и Германии, долгая конфронтация которых была одной из главных причин обеих мировых войн. Хотя с окончанием последней раскол мира, Европы и Германии на противоположные общественные системы во главе с двумя сверхдержавами — США и СССР отбросил как французов, так и большинство немцев на западную сторону «железного занавеса», восстановление доверия между ними потребовало немало времени.

Началось оно с экономики. Взаимодополняемость угля германских бассейнов Рура и Саара с железной рудой французской Лотарингии, служивших в конце XIX и первой половине XX вв. ядром европейской тяжёлой индустрии, не раз толкала каждого из соседей к попыткам объединить под своей эгидой эти базовые тогда ресурсы с помощью силы. Последствия оказались катастрофическими для обоих.

Тем больший резонанс получила историческая речь Р. Шумана, в то время французского министра иностранных дел, 7 мая 1950 г. — в пятую годовщину окончания Второй мировой войны в Европе — с призывом объединить производство и сбыт угля и стали Франции, ФРГ, а также Италии, Бельгии, Голландии и Люксембурга, подчинив контролю общих руководящих органов, что сделало бы новую войну между ними не только беспредметной, но и материально невозможной.

Эта идея легла в основу первой интеграционной структуры — Европейского объединения угля и стали (ЕОУС), верховный орган которой возглавил главный архитектор евростроительства — француз Ж. Моне и которого сменил затем немец В. Хальштейн.

Создание ЕОУС изначально диктовалось не только экономическими, но и политическими причинами. Подписав 4 апреля 1949 г. Вашингтонский договор о Североатлантическом союзе с США, Франция, ставшая одним из их ключевых европейских партнёров в холодной войне с СССР, была вынуждена расстаться со своими прежними планами расчленения Германии и волей-неволей следовать американо-британским курсом на слияние оккупационных зон трёх западных держав, а затем создание ФРГ.

Однако Париж продолжал упорно сопротивляться дальнейшим шагам, ведущим к равноправию Бонна, опасаясь подрыва равновесия между соседями по обе стороны Рейна, где экономическое превосходство западных немцев уравновешивалось военно-политическими козырями Франции как одной из четырёх великих держав — победительниц во Второй мировой войне, ответственных за решение германской проблемы. Естественно, что Бонн был заинтересован в обратном — преодолении ущербного морально-политического статуса ФРГ как правопреемницы Третьего рейха[1].

Наиболее эффективным способом преодоления этого конфликта интересов стало франко-германское примирение в рамках процесса европейской интеграции: французы видели в нём гарантию контроля над бывшим «наследственным врагом», а западные немцы — путь к равноправию.

Если ЕОУС дал старт интеграции лишь в сфере экономики, то неуклонное обострение холодной войны не замедлило изменить ситуацию. Начавшиеся в июне 1950 г. военные действия в Корее привели к переброске значительной части вооружённых сил США и их союзников на Дальний Восток, что побудило Вашингтон ультимативно поставить перед своими атлантическими союзниками вопрос о перевооружении ФРГ.

С тем, чтобы смягчить негативную реакцию французского общественного мнения, ещё далеко не забывшего о разгроме 1940 г. и нацистской оккупации, тогдашний министр обороны Франции Р. Плевен предложил воспользоваться опытом ЕОУС, распространив интеграционный процесс на военно-политическую сферу. «План Плевена», призванный стать продолжением «плана Шумана», предусматривал

---

[1] См.: *Grosser A.* La IVe République et sa politique extérieure. Paris, 1961. P. 303–308.

создание Европейского оборонительного сообщества (ЕОС) в составе тех же шести стран. Их военные контингенты на уровне сначала батальонов, а затем и дивизий должны были образовать «европейскую армию» с общими командными и штабными структурами, подчинёнными контролю законодательных, исполнительных и судебных органов Европейского политического сообщества (ЕПС). Коль скоро его решения принимались преимущественно большинством голосов, оно носило бы в основном наднациональный характер.

Однако проекты ЕОС и ЕПС вызвали решительное сопротивление во Франции. Их критики ссылались на то, что французские вооружённые силы окажутся расколотыми на национальные, занятые защитой распадавшейся колониальной империи в Индокитае, и «европейские». В результате Франция утрачивала опору своего государственного суверенитета — армию, тогда как ФРГ приобретала её под европейской этикеткой. Серьёзные опасения высказывались и в связи с непредсказуемой реакцией СССР на создание военной структуры с участием ФРГ, способной поставить под вопрос статус-кво в Европе, сложившийся в рамках Ялтинско-Потсдамской системы, спровоцировав Москву на жёсткие контрмеры, в том числе военные.

После острой борьбы Национальное собрание Франции провалило 30 августа 1954 г. ратификацию договора о создании ЕОС, против которого голосовали представители оппозиционных сил как слева, так и справа — коммунисты и голлисты, к которым примкнула часть центристских партий, стоявших у власти. Вскоре был похоронен и потерявший смысл проект ЕПС[1].

Хотя неудача первого проекта «европейской армии» вызвала немалый резонанс в Европе и в мире (госсекретарь США Д.Ф. Даллес даже пригрозил Франции «мучительным пересмотром» трансатлантических союзнических связей), она отнюдь не помешала перевооружению ФРГ, которое было вскоре проведено иным путём — принятием Западной Германии в НАТО на основе Парижских соглашений 1955 г.

Крах ЕОС и ЕПС повлёк за собой далекоидущие последствия для процесса европейской интеграции. В сфере экономики он продолжал неуклонно углубляться и расширяться. 25 марта 1957 г. представители шести стран — членов ЕОУС подписали договоры о создании Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом). На протяжении полувека в рамках ЕЭС был создан общий, затем единый рынок, выработана совместная сельско-

---

[1] *Aron R., Lerner D.* (dir.). La Querelle de la C.E.D. Libraire Armand Colin. Paris, 1956. P. 205–216.

хозяйственная и региональная политика. Руководящие органы трёх европейских сообществ — межгосударственные (Европейский совет глав государств и правительств, Совет министров) и наднациональные (Европейский парламент, Европейский суд) слились воедино. К шестёрке основателей примыкали всё новые страны — Великобритания, Ирландия, Дания на севере; Испания, Португалия, Греция на юге.

В то же время в политической области интеграция ограничилась в 1960–1980-х гг. лишь механизмом сотрудничества на сугубо консультативной основе, а военная сфера оказалась, по сути дела, монополизированной НАТО, где решающую роль играли США.

Это долго придавало трансатлантическим отношениям асимметричную структуру, отражавшую объективные реалии биполярного мира в условиях холодной войны. Западная Европа, лежавшая после войны в руинах и остро нуждавшаяся в американских средствах, поступавших по плану Маршалла, сравнительно быстро восстановила и модернизировала свою экономику, став не только равноправным партнёром, но порой и конкурентом США. Зато в сфере безопасности она по-прежнему целиком зависела от ядерных гарантий США перед лицом призрака «угрозы с Востока». Отсюда — требования Вашингтона к европейцам увеличить их военные бюджеты и долю в расходах НАТО, не подкреплявшиеся, однако, готовностью перераспределить в их пользу контроль над структурами альянса, ввиду чего эти споры не приводили к реальным последствиям.

«Фальшивое окно»

Правда, формально некое подобие, зародыш европейских оборонных структур всё же существовал, хотя эффективность этих структур была крайне низкой. Традиционная французская архитектура требует, чтобы окна на фасаде здания обязательно были парными. Если одно почему-либо отсутствовало, его заменяли фальшивым, чисто декоративным, которое не открывалось ни наружу, ни внутрь, но создавало иллюзию симметрии.

Именно такую декоративную роль играл Западноевропейский союз (ЗЕС), созданный в 1955 г. одновременно с утверждением Парижских соглашений о перевооружении ФРГ и принятии её в НАТО. В него вошли тогда 7 государств — Франция, ФРГ, Италия, Бельгия, Голландия, Люксембург, а также Великобритания.

На первых порах существование ЗЕС, основой которого послужил договор 1948 г. о Западном союзе тех же государств, но ещё без ФРГ,

было дополнительной гарантией на случай выхода западных немцев из-под контроля (постоянное присутствие британских войск на континенте, соблюдение бундесвером некоторых ограничений вооружений, впрочем, очень быстро отменённых).

Впоследствии смысл существования ЗЕС существенно изменился. Поскольку после крушения проектов ЕОС и ЕПС европейская интеграция ограничилась экономикой, возникла потребность в автономной структуре, где европейцы могли бы изучать, обсуждать между собой и представлять вовне свои интересы в сфере обороны и безопасности без прямого участия США. Такой структурой и стал ЗЕС.

Его руководящие органы — Совет министров, Парламентская ассамблея, Секретариат, разместившиеся в Лондоне и Париже, воспроизводили типовую структуру европейских сообществ и НАТО, между которыми он служил своеобразным мостиком, промежуточным звеном. Однако в отличие от них высшие инстанции ЗЕС оставались как бы подвешенными в воздухе. Будучи юридически единственной организацией западноевропейских стран, компетентной в военных вопросах, ЗЕС не имел ни командных и штабных структур, ни, тем более, собственных вооружённых сил, предоставленных государствами-членами по образцу НАТО. В результате механизм ЗЕС вращался на холостом ходу, ограничиваясь принятием сугубо формальных заявлений и публикацией аналитических докладов Парламентской ассамблеи и научно-исследовательского института в Париже.

Попытки вдохнуть жизнь в эту бюрократическую структуру предпринимались неоднократно, но безуспешно. В основе таких попыток был постоянный, хотя и скрытый кризис доверия между участниками НАТО по обе стороны Атлантики, принимавший форму многочисленных планов создания «второй» (европейской) опоры альянса.

Даже самые убеждённые атлантисты в глубине души не могли полностью избавиться от опасений, что в случае глобальной термоядерной войны американцы не пойдут на риск уничтожения миллионов жителей своих мегаполисов ради спасения Берлина, Парижа, Лондона, а предпочтут ограничить военные действия, в том числе с применением ОМУ, европейским и азиатским театрами, чтобы в конечном счёте пойти на компромисс с Москвой за счёт союзников («супер-Ялта»).

Вместе с тем их тревожил и противоположный вариант — опасность втягивания американцами своих союзников по НАТО против их воли в периферийные конфликты с СССР и его сателлитами, не затрагивающие жизненные интересы стран Западной Европы, типа вьетнамского, тайваньского или ближневосточного.

Подобные сомнения особенно усилились с тех пор, как между двумя сверхдержавами биполярного мира установился асимметричный, но вполне реальный стратегический паритет по соотношению ракетно-ядерных сил. Именно он побудил Великобританию, затем Францию обзавестись собственным ядерным потенциалом сдерживания. Причём если британский был создан в кооперации с США, особенно по части средств доставки, то французский, впервые испытанный в 1960 г., был и остаётся сугубо национальным. Их задачей являлась не замена «атомного зонтика» американских гарантий безопасности в рамках Североатлантического союза, а дополнения к нему, своего рода добавочная страховка, призванная к тому же подчеркнуть принадлежностью к «атомному клубу» статус великих держав — постоянных членов СБ ООН.

С конца 1950-х гг. качественно изменились и отношения между Францией и ФРГ, перешедших от взаимного недоверия к привилегированному партнёрству, которое превратило «ось Париж — Бонн», затем «тандем Берлин — Париж» в мотор европейской интеграции. С возвратом Ш. де Голля в мае 1958 г. к власти он твёрдо взял курс на сближение с канцлером ФРГ К. Аденауэром, скреплённое спустя 5 лет — в январе 1963 г. Елисейским договором. Франко-германское сближение было призвано решить двоякую задачу — создать дополнительные гарантии безопасности к уже имеющимся со стороны США и в то же время исключить соблазн для немцев сговора с Москвой путём обмена нейтрализации на воссоединение.

Когда же бундестаг ФРГ добавил к Елисейскому договору преамбулу, подтверждавшую решающую роль НАТО, де Голль пошёл в ответ на диалог с СССР под лозунгом «разрядки, сближения и сотрудничества» в Европе «от Атлантики до Урала» и вывел Францию из интегрированных командно-штабных органов Североатлантического союза (отнюдь не ставя, однако, под вопрос членство в нём)[1].

К 70–80-м годам XX в. относятся и первые попытки по реанимации ЗЕС. Соответствующее решение приняла сессия Совета министров иностранных дел и обороны семи стран — членов Западноевропейского союза в Риме 26–27 октября 1984 г. Спустя год они же одобрили в Гааге «Платформу европейских интересов в области безопасности», подчёркивавшую европейскую оборонную идентичность в рамках НАТО.

Первая военная акция под эгидой ЗЕС была предпринята в 1987–1988 гг. во время ирано-иракской войны, когда пять европей-

[1] Возвращение французских представителей в интегрированную структуру НАТО произошло только 40 лет спустя — в 2009 г., когда холодная война давно осталась позади (см. ниже).

ских стран направили эскадру для траления мин в Персидский залив. С началом войны в Персидском заливе из-за нападения Ирака на Кувейт (операция «Буря в пустыне», проведённая в августе 1990 г. международными силами под руководством США на основании мандата СБ ООН) семь стран ЗЕС направили в зону конфликта 45 боевых судов, а ВМФ и ВВС Великобритании, Франции и Италии приняли участие в авиаударах по иракским объектам.

Крутой поворот в судьбах военного измерения европейской интеграции произошёл на рубеже 90-х годов в связи с тектоническими сдвигами в Европе и в мире — окончанием холодной войны, объединением Германии и распадом сначала зоны советского влияния, затем и самого СССР. Крушение биполярного мира, превратившее США в единственную сверхдержаву, с одной стороны, и исчезновение признака «угрозы с Востока» со стороны советской «империи зла» — с другой, не могли не отразиться на всём комплексе трансатлантических отношений, в том числе в военной сфере.

«Конец холодной войны резко сократил значение военной мощи Соединенных Штатов для Европы, отбросив одеяло безопасности, которое позволяло обеим сторонам прикрывать или разрешать свои экономические споры на благо сохранения антикоммунистического альянса, — признавал директор американского Института международной экономики Ф. Бергстед. — Отныне отношения между Соединёнными Штатами и Европейским союзом будут всё больше основываться на виртуальном равенстве. США должны будут либо приспособиться к этой новой реальности, либо осуществлять серию арьергардных оборонительных боёв, которые окажутся всё более дорогостоящими и бесполезными, подобно тому, как это делали англичане на протяжении многих десятилетий упадка их лидирующей роли»[1].

Дальнейшие события показали, что Вашингтон избрал сначала второй вариант, тогда как его европейские союзники продолжали уже начатый курс на утверждение своей оборонной идентичности на основе ЗЕС, хотя по-прежнему в рамках НАТО.

19 июня 1992 г. в Петерсберге близ Бонна сессия Совета ЗЕС приняла декларацию, которая сформулировала задачи будущих многонациональных военных сил стран-участниц. «Петерсбергские миссии» включали три типа операций — гуманитарные и спасательные, по поддержанию мира и по управлению кризисами. Для решения миротворческих задач, требовавших использования вооружённых сил, в ЗЕС были созданы специальные органы — Военный комитет, Центр плани-

[1] «La Lettre de Cofremca Sociovision». Paris. 1998. No 47. P. 19–20.

рования и Спутниковый центр в Торрехоне (Испания). Аналитическая работа продолжалась научно-исследовательским Институтом ЗЕС в Париже.

Тогда же получили продолжение и попытки подвести под этот механизм определённую оперативную базу. В 1992 г. франко-германская бригада, созданная четырьмя годами ранее, была преобразована в Еврокорпус со штабом в Страсбурге, к которому присоединились также Бельгия, Испания и Люксембург (50 тыс. человек, в том числе две танковые дивизии — французская и германская). Появились и другие многонациональные соединения: в 1995 г. сухопутное (ЕВРОФОР) и военно-морское (ЕВРОМАРФОР) в составе Франции, Италии, Испании и Португалии, в 1997–1998 гг. англо-нидерландская и испано-итальянская части морской пехоты, германо-нидерландский корпус и др. Единый акт 1986 г. впервые объединил экономические аспекты интеграции с политическими.

От Маастрихта до Лиссабона

Новая ситуация, сложившаяся в трансатлантических отношениях после окончания холодной войны, дала ощутимый импульс углублению и расширению процессов европейской интеграции во всех областях — не только в экономике, политике, но и в военной сфере. В международно-правовом плане основными вехами на этом пути стали документы, которые дополняли основополагающий Римский договор 1957 г. о создании ЕЭС — Маастрихтский (1992), Амстердамский (1997), Ницкий (2000). После неудачной попытки слить их и заменить европейской Конституцией, проект которой был отвергнут на референдумах во Франции и Нидерландах (2005), эта роль была отведена более сжатому тексту Лиссабонского договора. Несмотря на оппозицию ирландских избирателей, проваливших проект договора на первом референдуме, но поддержавших на втором, его ратификация и вступление в силу завершились до конца 2009 г.

Первый их этих договоров — Маастрихтский означал выход интеграции на качественно новый уровень созданием к концу 90-х годов валютно-экономического союза с общей валютой (евро), заменившей у большинства стран-участниц национальные, и учреждением общего банка во Франкфурте-на-Майне. Следующим важным шагом к достижению изначальной цели интеграции — свободному передвижению через границы стран — членов Евросоюза товаров, капиталов, услуг и людей стало Шенгенское соглашение 1996 г. об отмене визового режима.

Углубление интеграционного процесса сопровождалось дальнейшим расширением его состава — вступлением сначала Швеции, Финляндии и Австрии в 1995 г., а в 2004 г. восьми стран Центральной и Восточной Европы, а также средиземноморских Кипра и Мальты.

Эта эволюция происходила на разных скоростях, придавая ЕС в разных сферах его деятельности «изменяемую геометрию»: Великобритания, Дания, Ирландия, Швеция уклонились от вступления в валютную еврозону и не подписали Шенгенских соглашений, а новые члены союза на Востоке оказались ещё не готовыми к этому.

Тот же принцип применяется и в сфере военно-политического сотрудничества, которая была наряду с валютно-экономическим союзом принципиально новым компонентом Маастрихта. Порывая с принципом отделения экономики от политики после крушения проекта ЕОС, авторы договора обязались выработать Общую внешнюю политику и политику безопасности (ОВПБ). Она включала постановку единых целей и поиск оптимальных средств их достижения путём выработки общих позиций и проведения совместных действий. Если первая задача более или менее успешно решалась уже давно в рамках консультативной системы Европейского политического сотрудничества, то вторая являлась определённым шагом вперёд.

Вместе с тем в Маастрихтском договоре ещё не уточнялось соотношение политико-дипломатической и военно-силовой составляющих в будущих совместных действиях. Имелось в виду, что их суть сводится к миротворческим «Петерсбергским миссиям», одобренным одновременно с вступлением в силу Маастрихтского договора, а инструментом будет ЗЕС.

К 1995 г. в ЗЕС насчитывалось уже 10 членов — в него вступили Испания, Португалия, Греция, а также 3 ассоциированных члена (Исландия, Норвегия, Турция), 5 наблюдателей (Австрия, Дания, Ирландия, Финляндия, Швеция) и 9 ассоциированных партнёров — Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Эстония, Польша, Румыния, Чехия, Словакия, а с 1998 г. и Словения. Для последних ЗЕС служил лишь промежуточным этапом к вступлению в основные евроатлантические организации — Евросоюз и НАТО.

Однако «часом истины» для ЗЕС оказался кризис в Югославии — первый крупный вооружённый конфликт в Европе после окончания как Второй мировой, так и холодной войн. Вначале могло казаться, что миротворчество в Югославии станет «боевым крещением» ЗЕС, а через него — и Евросоюза: «Это — час Европы. Если какая-то проблема может быть решена европейцами, то именно югославская. Югославия — европейская страна, и американцам нечего там делать», —

уверял в 1991 г. тогдашний председатель Евросовета премьер-министр Люксембурга Ж. Поос[1]. Некоторые конкретные акции под эгидой ЗЕС в Югославии действительно предпринимались, например, по решению его Совета министров от 10 июня 1992 г. объединённая европейская эскадра ВМФ участвовала в осуществлении эмбарго в Адриатическом море, затем на Дунае.

Тем не менее основную роль в решении югославской проблемы путём насильственного расчленения страны сыграли США. Сокрушив инфраструктуру Сербии ракетно-бомбовыми ударами (в чём европейцы участвовали на вторых ролях в рамках и под командованием НАТО), американцы, по существу, продиктовали в одностороннем порядке сначала Дейтонские соглашения 1995 г. по Боснии и Герцеговине, а четыре года спустя — отделение Косово, независимость которого была признана в одностороннем порядке в 2008 г.

Уроки югославской трагедии убедительно показали участникам ЕС явную неадекватность ЗЕС как инструмента ОВПБ. Поэтому в Амстердамском (1997) и Ниццком (2000) договорах он был органически интегрирован в структуру Евросоюза, который после краха ЕОС в 1954 г. впервые приобрёл тем самым определённое, хотя и весьма ограниченное военное измерение. Оно получило название Европейской политики безопасности и обороны (ЕПБО)[2], которая закрепила и расширила «Петерсбергские миссии», придав им договорный формат. В список задач ЕПБО как прямого продолжения и развития ОВПБ вошли разработка общей стратегии, создание системы командно-штабных органов и совместное производство вооружений. Координация всех этих задач была возложена на Высокого представителя по внешней политике и безопасности, совмещавшего этот пост с должностью Генерального секретаря Совета министров ЕС.

Новой точкой отсчёта при проведении ЕПБО в жизнь стала встреча французского президента Ж. Ширака с британским премьером Т. Блэром 4–5 декабря 1998 г. в приморском городке северного побережья Франции Сен-Мало. Участие именно этих лидеров было не случайным: Великобритания и Франция были двумя членами ЕС — постоянными членами СБ ООН и «ядерного клуба», они располагали самыми мощными ВПК в союзе. Поскольку Лондон всегда был самым близким европейским партнёром США в НАТО, а Париж — не менее традиционным их оппонентом, отстаивавшим со времён де Голля автономный курс европейцев в оборонной сфере, свидание в Сен-Мало

---

[1] *Zakaria F.* The Post-American World. Washington, 2008. P. 221.

[2] С 2009 г. ОПБО: Общая политика безопасности и обороны.

должно было продемонстрировать гармоничный синтез «атлантизма» с «европеизмом».

Решения, принятые в Сен-Мало и поддержанные остальными членами ЕС, были конкретизированы на франко-германской встрече в Тулузе 29 мая, саммитах Евросовета в Кёльне 3–4 июня и в Хельсинки 10–11 декабря 1999 г. На основе этих документов создавались постоянные органы ЕПБО — Комитет по политике и безопасности (КПБ) из ответственных чиновников МИД стран ЕС в ранге послов, Военный комитет и Военный штаб. Впоследствии к ним добавились Ситуационный центр, Комитет по гражданским аспектам управления кризисами, Агентство по вооружениям. Все они функционировали в качестве сугубо рабочих структур под контролем высших политических инстанций ЕС, прежде всего Евросовета, принимающего решения консенсусом на строго межгосударственной основе.

Следующим шагом стало формирование вооружённых сил, которые должны были быть выделены национальными правительствами стран — участниц ЕС для решения поставленных в рамках ЕПБО задач. Эта «Головная цель», сформулированная сразу же после саммита в Хельсинки, предусматривала способность к 2003 г. развернуть в течение 60 дней и поддерживать не менее года силы быстрого реагирования в составе 15 бригад численностью до 50–60 тыс. человек. Вскоре этот потолок был повышен до 100 тыс. с 400 боевыми самолётами и 10 судами.

Несмотря на столь амбициозный старт, ОВПБ пришлось пережить на протяжении десятилетия, прошедшего от Сен-Мало до 60-летнего юбилея НАТО 3–4 апреля 2009 г. в Страсбурге и Келе, ряд серьёзных испытаний на прочность, результаты которых были весьма неоднозначны. Главными источниками трудностей на пути становления европейской оборонной идентичности служили, с одной стороны, упорная оппозиция США, с другой — раскол внутри самого ЕС.

Отношение Вашингтона к созданию в Европе военно-политической структуры, автономной от НАТО, всегда отличалось настороженностью. Она резюмировалась формулой «отказа от трёх Д» — декупляжа, т.е. ослабления трансатлантических связей, дублирования и дискриминации членов НАТО, не входящих в ЕС[1]. Сомнения американцев чётко сформулировал З. Бжезинский в книге «Выбор»: «Европа, полагающая-

[1] В последнем случае речь шла и идёт прежде всего о Турции. США активно лоббируют принятие её в ЕС, против чего возражает большинство европейцев. Со своей стороны, Анкара открыто саботирует создание европейской обороны, используя это как инструмент для давления на Брюссель.

ся в военном отношении на саму себя, ставшая, подобно Америке, политической и экономической державой глобального масштаба, поставила бы Соединённые Штаты перед мучительным выбором: либо расторгнуть союз с Европой, либо разделить с ней ответственность за осуществление мировой политики. Уход могущественной Америки с западной периферии Евразийского континента был бы равнозначен согласию на превращение Евразии в арену новых непредсказуемых конфликтов между главными евразийскими соперниками. Но и разделение власти в рамках симметричного глобального партнёрства было бы нелёгким и небезболезненным»[1].

Хотя Бжезинский излишне драматизировал ситуацию, определённые меры предосторожности были приняты: госсекретарь администрации Б. Клинтона М. Олбрайт и её коллега, министр обороны У. Коэн недвусмысленно предостерегли европейцев от чрезмерной самодеятельности в оборонной сфере, выходящей за рамки НАТО. Это предупреждение было подчёркнуто в ходе военных кампаний в Югославии — Боснии и Герцеговине, затем в Косово, проходивших с участием европейцев, но под полным контролем США в рамках НАТО.

Решающее преобладание атлантических военных структур закрепили документы (Декларация, новая стратегия и т.д.), принятые на юбилейном саммите стран — участниц Североатлантического союза по случаю 50-летия Вашингтонского договора в апреле 1999 г., проходившем под аккомпанемент бомбардировок Белграда в связи с косовским конфликтом.

На этом фоне жесты Вашингтона в адрес Брюсселя, призванные удовлетворить самолюбие европейцев по части их оборонной идентичности, носили формальный, по сути, сугубо декларативный характер. Единственным практическим шагом стала достигнутая после длительного торга договорённость о предоставлении вооружённым силам Евросоюза при выполнении ими «Петерсбергских миссий», в основном миротворческих, но проводимых без участия США и НАТО, вооружений и логистического обеспечения, которых у ЕС не было — транспортной авиации дальнего действия, данных космической разведки и т.д. (соглашения «Берлин — плюс», подписанные в 2003 г.). Причём обязательным условием этого являлись консультации и сотрудничество, особенно в моменты кризисов, между НАТО и ЕС.

---

[1] *Бжезинский З.* Выбор. Мировое господство или глобальное лидерство. М., 2007. С. 124.

Стремлению США свести к минимуму попытки Евросоюза наполнить ЕПБО более реальным содержанием, чем это имело место на протяжении долгой и бесславной истории ЗЕС, «играл на руку» раскол между «атлантистами» и «европеистами» среди самих европейцев. Лидером первых всегда являлась Великобритания, во главе вторых выступала Франция, пытавшаяся опереться на привилегированное партнёрство с ФРГ[1]. С конца 90-х годов лагерь «атлантистов» пополнился за счёт новых членов НАТО на востоке Европы — сначала Польши, Венгрии, Чехии, Словакии, затем стран Балтии — Литвы, Латвии, Эстонии, наконец, Балкан — Румынии, Болгарии.

Тот факт, что основными приоритетами их внешней политики стали безоговорочное равнение на США и жёсткое противостояние России, объяснялся не только и даже не столько воспоминаниями о господстве СССР и опасениями рецидивов неоимперской политики со стороны Москвы, сколько стремлением использовать американскую карту в борьбе за повышение своей роли в Евросоюзе, где скромный экономический потенциал и недостаточный уровень хозяйственного развития обрекали их на второстепенные роли.

К началу XXI в. могло казаться, что США удалось достигнуть важнейшей стратегической цели — сохранить НАТО как основную опору своего присутствия в Европе, несмотря на исчезновение первоначального смысла существования альянса — гарантии безопасности европейцам перед лицом «угрозы с востока». Более того, с окончанием холодной войны альянс значительно расширил свой состав, функции, сферу деятельности, которая вышла далеко за пределы очерченной Вашингтонским договором 1949 г. зоны. Выравнивание баланса экономических сил партнёров по обе стороны Атлантики так и не сопровождалось, как опасались в Вашингтоне, реальным разделом ответственности с Евросоюзом на основе ЕПБО за принятие военно-политических решений и претворение их в жизнь.

Уже при демократической администрации Б. Клинтона и особенно республиканской Дж. Буша-младшего в Вашингтоне утвердилось убеждение в том, что с распадом СССР Соединённые Штаты остались не только единственной сверхдержавой, но и центром однополярного миропорядка, а их исторической миссией является продвижение американских ценностей и интересов в глобальном масштабе. Основания для такого «высокомерия силы» казались очевидными. После беспре-

[1] «Европеисты» принадлежали, как правило, к первоначальному ядру евростроительства — ЕОУС, ЕЭС, Евратому, тогда как «атлантисты» — к малоэффективной Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ), которую Лондон безуспешно пытался противопоставить ЕЭС.

цедентной по длительности полосы экономического подъёма 90-х годов на США приходилось 5% населения планеты, но четверть мирового ВВП — столько же, сколько на 27 стран — членов ЕС вместе взятых. Их военные расходы составляли половину мировых — на 60% больше, чем у ЕС.

Гегемонистские амбиции США достигли апогея в начале XXI в., когда на ключевые посты в администрации Дж. Буша-младшего пришли неоконсерваторы, провозгласившие основным направлением внешней политики США «крестовый поход за демократию» против так называемых государств-изгоев «оси зла» (Ирана, Сирии, Северной Кореи и т.д.), но без оглядки на союзников в Европе. «Пришло время перестать делать вид, что у европейцев и американцев один и тот же взгляд на мир и даже что они живут в одном и том же мире, — писал один из идеологов неоконсерватизма Р. Кейган. — Пути Америки и Европы расходятся по самому важному вопросу — о силе, её эффективности, морали и желательности»[1]. Видя причину этого в коренном изменении баланса сил между Европой и США в пользу последних, Кейган обвинял европейцев в малодушном капитулянтстве перед лицом новых вызовов, пришедших на смену коммунистической угрозе, из стремления сохранить любой ценой свой материальный комфорт, которым они обязаны надёжному щиту американской военной мощи.

Однако события первых же лет третьего тысячелетия нанесли по мессианской идеологии и практике американского неоконсерватизма сокрушительные удары, глубоко дискредитировавшие его как в мире, так и в самих США.

Первыми из них стали беспрецедентные по масштабу теракты 11 сентября 2001 г. против зданий Мирового торгового центра в Нью-Йорке и Пентагона в Вашингтоне. Демонстративно избрав в качестве мишеней символы экономической и военной мощи США, группа террористов-смертников из исламистской группировки Аль-Каида наглядно продемонстрировала уязвимость глобальной сверхдержавы на её собственной территории. Реакцией республиканской администрации стал радикальный пересмотр приоритетов внешней политики США, главным из которых была объявлена война против международного терроризма. Вооружённые силы США и их союзников, прежде всего Великобритании, начали широкомасштабные боевые действия в Афганистане, затем в Ираке во имя смены поощряющих террористов авторитарных режимов и демократизации Большого

[1] *Kagan R.* Power and Weakness // Policy Review. 2002. No 113.

Ближнего Востока — от Атлантики до Индийского океана как необходимого условия обеспечения мира и стабильности в регионе.

Последствия этого курса оказались катастрофическими. Хотя гигантская военная машина США без труда смела армии муллы Омара в Афганистане и С. Хусейна в Ираке, Вашингтон оказался втянутым в затяжные, кровопролитные партизанские войны, которые обошлись в сотни миллиардов долларов без надежды на сколько-нибудь убедительный позитивный результат.

Основными силами сопротивления США и их союзникам в Ираке оказались группировки суннитов, потерявших привилегии, которыми они пользовались при режиме С. Хусейна, и части шиитов, поддержанных главным врагом США в регионе — шиитским Ираном. Опасения создания последним ядерного оружия стали настоящим кошмаром для Вашингтона, боявшимся военного конфликта иранского теократического режима с их союзником — Израилем.

В то же время в Афганистане 70-тысячный контингент войск США и 60-тысячный — НАТО оказались бессильными перед лицом упорного сопротивления исламистского движения Талибан, поддерживаемого его единомышленниками (в том числе военными) в соседнем Пакистане, уже располагающем ядерным оружием. Обе войны — как иракская, так и афганская зашли, по существу, в тупик.

Морально-политический ущерб от этого был ещё более значительным, нежели материальный. Ограничение гарантий некоторых гражданских свобод самих американцев во имя обеспечения внутренней безопасности США на основе «Патриотического акта», принятого Конгрессом, нанесло ущерб кредитоспособности демократической и правозащитной риторике республиканской администрации. Если теракты 11 сентября 2001 г. вызвали в мире волну сочувствия американцам, то вторжение в Ирак под предлогом наличия у С. Хусейна атомного оружия, не подтверждённого инспекциями МАГАТЭ, имело прямо противоположный эффект. Франция пригрозила использовать право вето в СБ ООН, чтобы блокировать принятие резолюции, которая санкционировала бы применение силы. Её поддержали Германия, Россия и Китай. Решение США и Великобритании действовать напролом, без какой-либо международной легитимации, привело к расколу в рядах антитеррористической коалиции.

Многочисленные жертвы среди мирного населения Ирака и Афганистана, списанные на «побочный эффект», издевательства над заключёнными в американских тюрьмах Абу-Грейб в Ираке и на военной базе США в Гуантанамо на Кубе, где их интернировали без предъявления обвинения, переброска ЦРУ подозреваемых в терроризме в страны, где их

ждали пытки и смерть без суда и следствия — все эти скандальные факты способствовали резкому ухудшению имиджа США, прежде всего, в арабо-мусульманском мире, а в конечном счёте в международном сообществе в целом, в том числе в «старой Европе» — Франции и Германии, являвшихся пионерами процесса европейской интеграции и его «твёрдым ядром». На стороне Вашингтона в его иракской авантюре остались лишь Великобритания, а также периферийные страны «новой Европы» из числа недавно вступивших в НАТО восточноевропейцев.

Разброд в стане атлантических союзников был вызван отнюдь не только промахами внешней политики Вашингтона, но и существенным изменением расстановки экономических сил на мировой арене. Высокие темпы роста ряда развивающихся государств и стран с переходной экономикой, в том числе Бразилии, России, Индии, Китая (БРИК), привели к тому, что на них приходились отныне до трети мирового ВВП и значительная часть золотовалютных резервов. В то же время бюджет и торговый баланс США сводились с растущим дефицитом, а государственный долг достиг 11 трлн долларов — 40% ВВП страны. С 2007 г. США стали эпицентром беспрецедентного со времён Великой депрессии 1929 г. финансово-экономического кризиса, который приобрёл глобальный характер. Становилось всё более очевидным, что моноцентричный мир, пришедший в начале 1990-х гг. на смену биполярному, в свою очередь, бесповоротно уходит в прошлое. Между тем масштаб вызовов, с которыми столкнулось человечество — демографического, экологического, ресурсного — властно требовал на фоне глобализации многосторонних подходов.

Все эти факторы заставили значительную часть элит и большинство общественного мнения по обе стороны Атлантики искать новые подходы к проблемам, которые разделили США и ЕС после окончания холодной войны.

В Соединённых Штатах эта тенденция вылилась в глубокое разочарование неутешительными итогами восьмилетнего пребывания у власти республиканской администрации Дж. Буша-младшего, рейтинг которого к концу его второго мандата упал до исторического минимума. Уже в 2005–2006 гг. знаковые фигуры неоконсерваторов были вынуждены покинуть правительственные посты. По мере приближения президентских выборов 2008 г. кампания кандидатов от демократической партии сосредоточилась на критике не только войны в Ираке, но и других односторонних решений Вашингтона, чреватых изоляцией США от их союзников, особенно в Европе, чрезмерного увлечения силовыми методами в ущерб «мягкой силе» — диалогу с партнёрами, а в ряде случаев и противниками в поисках компромиссов с ними,

контактам с гражданским обществом за рубежом, развитию экономических и культурных связей, помощи беднейшим странам бывшего «третьего мира», активному участию в решении экологических проблем, особенно потепления климата, и т.д.

«Вашингтону нужно понять, что привлечение международной поддержки его позиций, которое является ключевым элементом власти, не сводится только к пиару. Другие страны, народы и группы имеют сейчас доступ к собственным источникам информации и вдохновения. Они не будут покорно принимать чужие версии событий. Вашингтону необходимо убеждать других в обоснованности своих целей. Эта задача трудна, но она жизненно важна. В демократизированном мире, где могущество распределено гораздо шире, чем прежде, борьба идей в конечном счёте решает всё», — писал один из влиятельных американских публицистов индийского происхождения Ф. Закария в нашумевшей книге «Постамериканский мир»[1]. Именно такой была тональность внешнеполитической части предвыборной платформы Б. Обамы, принёсшая ему в итоге победу в президентской гонке 2008 г. Впервые в истории США президентом стал афроамериканец.

Заявления в пользу более равноправного трансатлантического диалога нашли отклик и по другую сторону Атлантики, способствуя постепенному преодолению раскола между «старой» и «новой» Европой, пик которого пришёлся на англо-американское вторжение в Ирак. «США не могут претендовать на принятие решений обо всём, свидетельством чего является катастрофическая война, которую они затеяли в Ираке, — писал бывший премьер-министр Франции Э. Балладюр. — Они нуждаются в сильном союзнике. Таким союзником может быть только Европейский союз, на земле которого родился современный мир. Без этого Западу будет крайне трудно осознать то, что объединяет его, и обеспечить своё выживание»[2].

От слов к делу

Преодоление кризиса в трансатлантических отношениях стимулировало поиски компромисса между США и ЕС в целом ряде спорных вопросов, в том числе и в проблеме европейской оборонной идентичности.

Уже на заключительном этапе второго президентского мандата Дж. Буша-младшего, но особенно после смены хозяина Белого дома

---

[1] *Zakaria F.* Op. cit. P. 248.

[2] *Balladur E.* Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats. Paris, 2007. P. 10.

представители госдепартамента и Пентагона заметно пересмотрели свои прежние позиции, заявляя, что создание ЕС собственной военной структуры не наносит ущерба НАТО, а лишь дополняет его.

Эта эволюция американских подходов к европейским союзникам в сторону большей гибкости объяснялась не только неутешительными результатами действий США на Ближнем и Среднем Востоке. Гигантская военная машина США явно не справлялась с расширением её операций на всё новые конфликтные ситуации в разных местах планеты. Это перенапряжение сил особенно заметно давало себя знать в проблемах постконфликтного урегулирования — поддержания мира, подготовки местных сил правопорядка, мониторинга прекращения огня и т.д.

Со своей стороны, страны — члены Евросоюза воспользовались новыми возможностями продолжения процесса ЕПБО, начатого в 1998 г. англо-французским саммитом в Сен-Мало и приторможенного разногласиями из-за иракской войны. Всесторонний анализ всех этапов этого процесса дан в трудах академика В. Журкина, подготовленных и опубликованных в Институте Европы РАН[1].

После того как намеченная на саммите в 1999 г. в Хельсинки цель создания к 2003 г. многонационального контингента из 60 тыс. человек была достигнута (хотя в основном на бумаге), год спустя — в мае 2004 г. на смену ей пришла предложенная Францией, Германией и Великобританией «Головная цель 2010 г.». Речь идёт о формировании 13 тактических «боевых групп» по 1,5 тыс. человек из представителей разных родов войск, мобилизуемых не более чем за 15 дней для проведения операций, рассчитанных минимум на месяц. Их конкретные задачи в рамках общей «Европейской стратегии» должны определяться «ячейкой по планированию», созданной в июне 2005 г. для координации действий по управлению кризисами[2].

Таким образом, длительные усилия по формированию договорно-правовой базы европейской оборонной идентичности, её институционной структуры и силового потенциала в основном завершились, чему содействовала общая нормализация отношений между США и ЕС, НАТО и ЕПБО. Практическую проверку взаимодействие парт-

---

[1] См.: *Журкин В.В.* Европейский Союз: внешняя политика, безопасность, оборона. М., 1998; Евросоюз в XXI веке: европейская политика безопасности и обороны. М., 2005.

[2] Первоначально Франция, ФРГ, Бельгия и Люксембург предложили на встрече в Тервюрене в разгар иракской войны, чтобы эта ячейка была независимой от структур НАТО. Однако ввиду жёстких возражений со стороны англо-американцев дело кончилось так называемым Неаполитанским компромиссом, согласно которому она вписалась в европейские структуры Альянса.

нёров прошло в ходе нескольких военных и гражданских операций, проведённых силами ЕС как в Европе, прежде всего в бывшей Югославии, так и за её пределами — главным образом в Африке.

Первая из них — операция «Конкордия» прошла в марте-декабре 2003 г. в Македонии, где резкое обострение отношений между основной массой населения и албанским меньшинством, оказавшимся под влиянием косовских сепаратистов, поставило недавно созданное государство на грань гражданской войны и распада. В операции приняли участие 400 военнослужащих из 26 стран ЕС, сменивших дислоцированные там с 2001 г. части НАТО. В конечном счёте между враждующими сторонами был достигнут компромисс, разрядивший обстановку.

Год спустя — в конце 2004 г. силы ЕС провели в Боснии операцию «Алтеа», также сменив находившиеся там войска НАТО. Речь шла о поддержании мира на основе Дейтонских соглашений 1995 г. Операция, в которой были задействованы 7 тыс. солдат и офицеров, сокращённых затем до 2,5 тыс., продолжалась до 2009 г.

В 2003 и 2006 гг. вооружённые силы ЕС осуществили две военные акции в Демократической Республике Конго, где они впервые действовали автономно, без оперативного контакта с НАТО.

Операция «Артемис» под французским командованием проходила с июня до сентября 2003 г. силами контингента численностью в 1850 человек и имела целью уже не поддержание, а восстановление мира и безопасности в обстановке кровопролитных межэтнических конфликтов в провинции Буниа, где число жертв превысило 60 тыс. человек.

В июле 2006 г. европейский контингент, насчитывавший 1400 человек, высадился в столице Демократической Республики Конго Киншасе. Операция, получившая кодовое наименование ЕВРОФОР Конго, должна была обеспечить безопасность в ходе предстоявших выборов, которые рисковали оказаться сорванными из-за вооружённого противостояния враждебных племенных кланов и политических группировок. Особенностью этой операции являлось двойное командование: планирование осуществлялось офицерами германского бундесвера из штаба в Потсдаме под Берлином, а оперативное командование — французами на месте, в столице ДРК Киншасе. Резерв порядка 1 тыс. человек был развёрнут в соседнем Габоне.

Наконец, крупная военная миссия сил ЕС — ЕВРОФОР Чад/ЦАР была начата согласно резолюции СБ ООН от 25 сентября 2007 г. также в Африке, на востоке Чада и северо-востоке Центрально-африканской Республики. Речь шла о спасении беженцев из соседней суданской провинции Дарфур, раздираемой многолетней гражданской войной (их общее число достигало 450 тыс.). В операции ЕС было за-

действовано 3700 военнослужащих, из которых 2100 — французы, хорошо знающие регион. Контингент ЕС должен был также обеспечить безопасность 350 инструкторов из миссии ООН в Чаде и ЦАР, а также подготовить 850 местных жандармов и полицейских.

В сентябре 2008 г. важной международной акцией ЕС стало направление миссии наблюдателей в зону югоосетинского конфликта после агрессивных действий руководства Грузии и отпора им со стороны России, а также направление гражданской миссии ЭЛЕКС в Косово и военно-морская операция против пиратства у берегов Сомали в Индийском океане.

Характерно, что все эти операции осложнялись торгом в Евросоюзе вокруг численности направляемых контингентов и оплаты их расходов. Этот торг не является отдельным фактом — он отражает разногласия между членами ЕС из-за проблемы материально-финансового обеспечения ЕПБО в целом. На фоне общей тенденции к сокращению военных бюджетов стран-участниц, усилившейся с 2007 г. в условиях глобального экономического кризиса, реализация принятых участниками планов в намеченные сроки внушает серьёзные сомнения.

К этому добавляются препятствия политического порядка: 5 из 27 членов ЕС, имеющие нейтральный статус, вообще не принимают участия в ЕПБО, а Великобритания и страны ЦВЕ, которые по-прежнему считают основной структурой безопасности НАТО, бдительно следят за тем, чтобы европейская оборонная идентичность не нанесла ни малейшего ущерба атлантической солидарности с США. Поэтому число внешних военных операций стран ЕС в рамках НАТО или ООН и численность задействованного в них персонала далеко превышают масштабы миссий ЕПБО. Например, только в Афганистане европейский контингент, направленный наряду с американским по линии НАТО с санкции СБ ООН, в 2009 г. не превышал 35 тыс. человек — вдвое меньше, чем у США[1].

Все эти факторы объясняют весьма скромные результаты, достигнутые президентом Франции Н. Саркози по активизации ЕПБО в ходе его председательства в Европейском совете во второй половине 2008 г. «Франция сделала из ЕПБО приоритет своего председательства», — утверждал отчёт французского Госсекретариата по европейским делам[2].

---

[1] *Petiteville F., Terpan F.* L'avenir de la politique étrangère européenne // Question internationale. Mai-juin 2008. P. 69.

[2] Présidence française du Conseil de l'Union européenne. Bilan et perspectives. 1 juillet — 31 décembre 2008. Une Europe qui agit pour répondre aux défies d'aujourd'nui. Paris, 2009. P. 11.

На сессии Евросовета 11–12 декабря 2008 г. была одобрена французская «глобальная программа», которая предусматривала коллективный анализ угроз и рисков с целью модернизации Европейской стратегии безопасности 2003 г. с конкретными обязательствами по части выделения сил и ресурсов, а также улучшения сотрудничества с НАТО и ООН.

В числе конкретных проектов были предусмотрены организация европейского контингента дальней авиации для переброски вооружённых сил ЕС в отдалённые очаги конфликтов, запуск военно-разведывательного спутника (МУЗИС), создание в Европейском оборонном агентстве структуры для координации акций по разминированию бывших театров военных действий, особенно на море, производство беспилотных разведывательных самолётов, обмен курсантами офицерских училищ и т.д.

Предусмотрено, что в рамках ЕПБО Евросоюз должен будет в предстоящие годы обеспечить развёртывание 60-тысячного контингента за 60 дней для проведения одновременно двух крупных операций с участием 10 тыс. солдат в каждой в течение двух лет, а также двух операций быстрого реагирования с использованием тактических групп по 1,5 тыс. человек, срочной эвакуации европейцев из кризисных зон, миссии морского наблюдения и контроля, военно-гражданских операций по оказанию гуманитарной помощи и 10–12 гражданских миссий, в том числе одной крупной.

Европейскому оборонному агентству будет придана специальная организация по совместному производству вооружений силами как военно-промышленных групп мирового калибра, так и малых и средних предприятий. Особо подчёркивалась необходимость наращивания НИОКР оборонного профиля, обмена техникой, организации открытых торгов при распределении военных заказов вплоть до создания общего рынка вооружений.

Важная декларация декабрьской сессии Евросовета 2008 г. была посвящена укреплению международной безопасности путём борьбы с глобальными угрозами (терроризмом, распространением ОМУ, особенно в связи с иранской проблемой, пиратством, наркоторговлей), а также обеспечению энергетической безопасности. Наконец, выдвинута идея разработки европейского плана ядерного разоружения, запрета разрывных снарядов, контроля над нелегальной или безответственной торговлей оружием.

Реализация этих амбициозных задач в перспективе во многом зависит от эффективности организационной перестройки Евросоюза на основе Лиссабонского договора. В числе его нововведений отметим

создание поста Председателя Европейского совета и учреждение должности Верховного представителя ЕС по внешней политике и безопасности. На первый из них саммит ЕС утвердил бельгийского премьера Х. Ван Ромпей (на 2,5 года с возможностью переизбрания), на второй — еврокомиссара по торговле, британскую баронессу К. Эштон. Она заменила не только своего предшественника Х. Солану (причём её полномочия были существенно расширены), но и бывшего еврокомиссара по внешним связям ЕС Б. Ферреро-Вальднер, став также заместителем председателя Еврокомиссии. Тем самым в Брюсселе появится некое подобие европейского министерства иностранных дел. Однако ограниченность опыта Эштон, практически не известной общественности, а главное — её британское происхождение вызвали определённый скептицизм в СМИ, считающих, что внешняя политика и оборона ведущих стран — членов Евросоюза останется в основном прерогативой национальных правительств.

Цель, поставленная Парижем, была достаточно амбициозна: поднять европейскую оборонную идентичность на новый, качественно более высокий уровень при поддержке США в обмен на возврат Франции в интегрированные командно-штабные структуры НАТО, откуда де Голль вывел её 40 лет назад. Если, однако, вторая часть этой сделки была действительно осуществлена на юбилейном саммите Североатлантического союза по случаю его 60-летия, то первая остаётся пока, скорее, в области благих пожеланий. «Европейская оборона выдыхается», — констатировал обозреватель парижской газеты «Монд» Л. Зеккани[1].

Из всего изложенного можно сделать вывод, что за более чем полувековое развитие европейской интеграции его военно-политическое измерение остаётся значительно менее эффективным, нежели экономическое: военная асимметрия между НАТО и ЕС сохранится, видимо, ещё надолго.

[1] Le Monde. 1 octobre 2008.

Часть III. РОССИЯ И КОНТРОЛЬ НАД ВООРУЖЕНИЯМИ В ЕВРОПЕ[1]

Процесс ограничения вооруженных сил и вооружений в Европе имеет глубокие исторические корни. Соответствующие попытки предпринимались в Европе уже с XIX в. Некоторые из принятых тогда соглашений (о демилитаризации Аландских островов и Шпицбергена и некоторые другие) показали принципиальную возможность договорённостей в этой сфере.

Однако впервые реально действующая целостная система договоренностей в области контроля над вооружениями в Европе в своих основных чертах сформировалась на рубеже 80–90-х годов прошлого века, на исходе эпохи противостояния Варшавского Договора и НАТО.

Её главной задачей было обеспечение примерного равенства потенциалов этих двух военно-политических союзов на пониженных уровнях вооружений и в условиях максимально возможной транспарентности. Ключом к решению этой проблемы стало достижение договорённостей о сокращении вооружённых сил и вооружений в Европе и об укреплении на этой основе доверия в отношениях между государствами. К основополагающим элементам этой системы следует отнести Договор об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) 1990 г., политически обязывающий Венский документ 1990 г. переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (ВД-90) и Договор по открытому небу (ДОН) 1992 г.

---

[1] Работа написана автором в личном качестве. Автор посвящает её светлой памяти своих наставников В. Шустова и Д. Тихонравова, а также своего коллеги и товарища А. Иванова, до последних дней жизни беззаветно трудившихся на благо Родины и дела мира в Европе.

В дальнейшем эти документы продолжали совершенствоваться с учётом радикальных изменений в военно-политической обстановке. Так, во многом благодаря усилиям России в 1999 г. было подписано Соглашение об адаптации ДОВСЕ, в большей степени отвечавшее новым реалиям, чем первоначальный Договор. В несколько этапов модернизирован Венский документ (в настоящее время он действует в редакции 1999 г. — ВД-99). Впоследствии ВД-99 был дополнен рядом двусторонних договоренностей по мерам укрепления доверия и безопасности (МДБ). Россия заключила такие договорённости с Литвой, Финляндией и Эстонией.

Кроме того, в рамках Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) был принят целый ряд договорённостей, в той или иной мере регулирующих как принципы поведения государств в военно-политической сфере («Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности» 1994 г.), так и конкретные аспекты их взаимодействия в данной области (принятые в 1993 г. документы «Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций», «Глобальный обмен военной информацией», «Планирование в области обороны» и ряд других).

Значимое политическое обязательство об отказе от дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил на иностранных территориях стало составной частью Основополагающего акта Россия–НАТО 1997 г.

С завершением в 1995 г. войны в Боснии и Герцеговине в рамках дейтонского процесса был заключен ряд соглашений о субрегиональном контроле над вооружениями на Балканах.

Однако впоследствии этот процесс был заморожен сторонниками монополярного мира, ставящими под сомнение ценность международных соглашений в области контроля над вооружениями, поскольку в условиях нового соотношения сил они-де излишне «связывают руки» США и НАТО. С началом поэтапного расширения НАТО на Восток и с приходом к власти в США республиканской администрации, ориентированной на обеспечение национальной безопасности методами силового доминирования, западные партнёры утратили интерес к проблематике контроля над вооружениями, в том числе и в Европе.

Так, они под надуманными предлогами затормозили ратификацию Соглашения об адаптации ДОВСЕ. В результате до сих пор формально остаётся в силе ДОВСЕ образца 1990 г., ключевые положения которого основывались на равенстве уровней вооружений ОВД и НАТО и были подорваны с началом расширения альянса и роспуском ОВД.

На протяжении многих лет США блокировали и любые предложения по восстановлению эффективности ВД-99. Она значительно снизилась вследствие того, что масштабы мероприятий военной деятельности государств-участников, прежде всего стран НАТО, уменьшились, но проводиться они стали чаще. В результате значительная часть натовских учений перестала подпадать под положения ВД-99.

В первом десятилетии XXI в. произошли лишь два события, сыгравшие значительную позитивную роль в области европейского контроля над вооружениями. Во-первых, это вступление в силу в 2002 г. ДОН, значительно укрепившего транспарентность в военной сфере. Во-вторых, принятие в том же году политически обязывающего Документа о мерах укрепления доверия и безопасности в военно-морской области на Чёрном море, заложившего важный прецедент распространения МДБ на региональном уровне на военно-морские силы и их деятельность.

По существу, эволюция контроля над вооружениями в Европе и нынешняя ситуация вокруг него являются отражением основополагающих противоречий современной эпохи. Россия, обеспечивая свои национальные интересы, борется и за то, чтобы контроль над обычными вооружениями был действительно эффективным инструментом укрепления европейской безопасности. Как отмечал генерал армии М. Гареев, «одна из важных мер в международном плане должна состоять в том, чтобы исключить подавляющее превосходство какой-либо одной или группы ведущих стран при ведении обычной войны с применением новых технологий»[1]. На данном этапе для предотвращения силового доминирования США и НАТО наряду с усилиями в области обороны необходимо настойчиво продолжать работу над созданием новых эффективных механизмов контроля над вооружениями, в том числе в Европе. Решение этой задачи становится для России одним из основных способов защиты интересов безопасности страны в военной сфере, причём, вероятно, наиболее эффективным и практически беззатратным (во всяком случае, в сравнении с вариантом возобновления гонки вооружений). Такая тенденция, несомненно, сохранится в наступившем веке и будет напрямую связана с качественным совершенствованием средств, форм и способов вооруженной борьбы и проникновением её в новые сферы.

В этой связи весьма актуальны задачи, закрепленные в новой редакции Концепции внешней политики Российской Федерации: «...и далее содействовать укреплению региональной стабильности

---

[1] *Гареев М.А.* Если завтра война?.. М., 1995. С. 77.

в Европе путём участия в процессах ограничения и сокращения обычных вооруженных сил, а также применения мер укрепления доверия в военной области на основе соблюдения принципа равной безопасности всех сторон»[1], «добиваться исправления дисбалансов, сложившихся в области ограничения обычных вооружений и вооруженных сил в Европе, и принятия новых мер доверия»[2].

Анализируя генезис, эволюцию и перспективы дальнейшего развития контроля над вооружениями в Европе, было бы полезно учитывать ленинский тезис о том, чтобы «каждое положение рассматривалось (a) исторически; (b) лишь в связи с другими; (g) лишь в связи с конкретным опытом истории»[3].

Глава 10. Эволюция ДОВСЕ

Предыстория

Первым масштабным международным форумом, на котором был поставлен вопрос об ограничении вооружений, стала Гаагская мирная конференция 1899 г. В частности, пункт 1 предлагавшейся конференции программы, изложенной в циркуляре министра иностранных дел России от 30 декабря 1898 г. (11 января 1899 г.), был сформулирован следующим образом: «Соглашение, определяющее на известный срок сохранение настоящего состава сухопутных и морских вооруженных сил и бюджетов на военные надобности; предварительное изучение средств, при помощи коих в будущем возможно было бы даже добиться сокращения вооруженных сил и означенных бюджетов»[4].

Первая мирная конференция проходила в Гааге с 6 (18) мая по 17 (29) июля 1899 г. В ней приняли участие представители 27 государств.

23 июня 1899 г. российские делегаты вынесли на обсуждение I Комиссии конференции предложения: 1) выработать соглашение, пре-

---

[1] Международная жизнь. 2008. № 8–9. С. 222.

[2] Там же. С. 232.

[3] *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 49. С. 329.

[4] Вопрос об ограничении вооружений на Гаагских мирных конференциях 1899 и 1907 гг.: Краткая справка по документам Архива внешней политики Российской Империи (http://www.mid.ru/ns-arch.nsf/88ff23e5441b5caa43256b05004bce11/832ab4c7e21a62a943256b06002fb319?OpenDocument).

дусматривающее неувеличение в течение 5 лет численного состава сухопутных армий (мирного времени) в метрополиях, 2) в случае заключения соглашения установить для каждого государства соответствующую численность личного состава, не учитывая колониальные войска (для России — «войска, содержащиеся в Азии»), 3) не увеличивать в течение 5 лет военный бюджет[1].

Эти предложения были отвергнуты. В то же время в Заключительном акте конференции было отражено «пожелание, чтобы правительства, учитывая предложения, выдвинутые на Конференции, изучили возможность соглашения, касающегося ограничения вооружений сухопутных и морских сил и военных бюджетов». В Заключительный акт была включена также формулировка о том, что «облегчение военного бремени, тяготеющего над миром, в высшей степени желательно для увеличения материального и нравственного благосостояния человечества»[2]. Эти положения были подтверждены и второй Гаагской мирной конференцией (1907). Однако к практическому решению проблемы ограничения вооружений участвовавшие в конференциях государства не были готовы.

Дальнейшие шаги в направлении ограничения и сокращения обычных вооружений на Европейском континенте были предприняты уже под воздействием пацифистских настроений, возникших и окрепших в результате Первой мировой войны.

Требование всеобщего разоружения до «предельного минимума, совместимого с национальной безопасностью», нашло отражение в условиях капитуляции Германии и последующих мирных договорах стран Антанты с Германией, Австрией, Болгарией, Венгрией и Турцией.

Так, Версальский мирный договор 1919 г. ограничил численность германской сухопутной армии уровнем в 100 тыс. человек (при 4 тыс. офицеров). Воспрещалось вооружение армии тяжелой артиллерией и танками. Ограничивался корабельный состав ВМФ. Германия не могла иметь военную или морскую авиацию[3]. Сходные условия содержались в заключённых в том же году договорах со странами — союзницами Германии.

Эти односторонние меры объяснялись стремлением держав Антанты предотвратить возрождение германской военной мощи. Разумеется, в данном случае о «разоружении» в привычном для нас смысле говорить можно весьма условно, поскольку соответствующие положе-

---

[1] Там же.

[2] Там же.

[3] Дипломатический словарь. М.: Наука, 1985. Т. 1. С. 194–195.

ния этих соглашений были продиктованы побеждённым державами-победительницами и носили односторонний характер. Соответственно, не были соблюдены принципы равноправия сторон и добровольности. Характерно, что, например, Версальский мирный договор содержал положение о том, что полное разоружение Германии должно явиться предпосылкой к общему ограничению вооружений всех стран, и впоследствии германская сторона ссылалась на невыполнение союзниками обещаний об ограничении вооруженных сил всех наций как на основание для отказа от военных постановлений договора[1]. И все же начало сокращению вооружений в Европе было положено.

Стремление к всеобщему разоружению было продекларировано и в статье 8 Статута Лиги Наций (1919).

Советская Россия по вполне прагматическим соображениям (необходимость обеспечить безопасность страны в условиях резкого снижения численности Красной Армии по завершении гражданской войны) практически с самого начала активно выступала в пользу сокращения вооружённых сил и вооружений. Уже на Генуэзской конференции 1921 г. Советское правительство предложило обсудить вопрос о всеобщем разоружении. Однако эта инициатива была отвергнута. Тогда 12 июня 1922 г. РСФСР обратилась к своим западным соседям — Эстонии, Латвии, Литве, Финляндии и Польше — с предложением обсудить вопрос о пропорциональном сокращении вооруженных сил шести государств.

Этому вопросу была посвящена Московская конференция по сокращению вооружений (декабрь 1922 г.). Советское правительство выступило на ней с инициативой о сокращении личного состава армий стран — участниц конференции на 75% за 1,5–2 года и выразило при этом готовность ограничить численность РККА уровнем в 200 тыс. человек. Реализацию этого и других предложений (в частности, о сокращении военных расходов) правительство РСФСР рассматривало как первый шаг на пути к всеобщему разоружению. Однако другие участники конференции сначала попытались увести дискуссию от обсуждения советских инициатив, а затем пошли на срыв переговоров. Тем не менее Московская конференция сыграла определённую положительную роль. Она позволила привлечь внимание мировой общественности к проблеме разоружения, к первым советским предложениям в этой области.

В 1924 г. Лига Наций приступила к рассмотрению вопроса о всеобщем разоружении, а годом позже была создана подготовительная комиссия конференции по разоружению. С 1927 г. к её работе подклю-

---

[1] Дипломатический словарь. Т. 1. С. 194.

чился не входивший тогда в Лигу наций СССР, и уже 30 ноября 1927 г. советская делегация представила декларацию, содержавшую рассчитанный на год (как вариант — на четыре года) радикальный план всеобщего и полного разоружения[1]. В то же время советские представители выразили готовность «принимать участие во всех и всяческих обсуждениях вопроса о сокращении вооружений, поскольку будут предложены практические меры, реально направленные к разоружению»[2]. 15 февраля 1928 г. делегация СССР направила генеральному секретарю Лиги Наций состоявший из 63 статей проект конвенции о немедленном, полном и всеобщем разоружении[3].

За шесть лет предварительных обсуждений было изучено множество политических и технических вопросов, однако по целому ряду кардинальных проблем к согласию так и не пришли. Это и не удивительно, поскольку расхождения между различными государствами на почве проблемы ограничения вооружений отражали глубокие экономические и политические противоречия между ними. Подготовка к конференции проходила под знаком мирового экономического кризиса и растущей напряжённости в международных отношениях, сопровождавшейся наращиванием вооружений.

В результате длительных обсуждений было решено созвать её 2 февраля 1932 г. в Женеве. Совет Лиги Наций также принял решение о сборе информации о вооружениях государств — участников конференции. Советское правительство первым (25 апреля 1931 г.) представило данные о своих вооружениях[4]. Оно также инициировало обмен военной информацией с Великобританией, Францией, Германией, Польшей, Финляндией, Литвой и Латвией. Интересно, что при подготовке этих данных советские дипломаты порой сталкивались с теми же проблемами межведомственного характера, что и их последователи 60 лет спустя (например, с трудом решался вопрос о предоставлении информации по численности сил внутренней безопасности). Кроме того, в целях создания благоприятного фона для проведения конференции Лигой Наций было принято решение о «перемирии в вооружении» сроком на год, начиная с 1 сентября 1931 года[5]. Одна-

---

[1] Внешняя политика СССР. Сб. документов. Т. III (1925–1934 гг.). М., 1945. С. 163–167.

[2] Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. М.: ОМО МИД СССР, 1960. С. 5.

[3] См.: Известия. 21 февраля 1928 г.

[4] См.: Сборники документов по международной политике и международному праву. Разоружение. Вып. 1 / Под ред. К.В. Антонова. М.: НКИД, 1932. С. 96.

[5] Там же. С. 130–133.

ко практических последствий в условиях нарастания напряжённости это решение не имело.

В генеральной конференции по ограничению и сокращению вооружений участвовали 54 государства — члена Лиги Наций, СССР, США, Мексика, Бразилия, Египет, Афганистан, Эквадор, Коста-Рика и Турция. Такой состав участников означал, что обсуждавшиеся на конференции планы разоружения в наибольшей степени затрагивали вооружённые силы европейских государств. В ходе конференции стало ясно, что основные капиталистические государства стремились сохранить свою военную мощь, одновременно ограничив и даже сократив военный потенциал вероятных противников. Советский учёный-историк Л. Иванов отмечал в этой связи, что «позиции различных империалистических держав в отношении конференции и рекомендуемые ими способы разрешения проблемы разоружения являются отражением особых интересов каждой из них и её военной политики»[1].

Так, англо-американские предложения о сокращении сухопутных и воздушных вооружений были в штыки встречены Францией, требовавшей гарантий своей безопасности как необходимом предварительном условии сокращения армии, а франко-чешские предложения по сокращению флотов натолкнулись на противодействие Британии и Японии. В свою очередь, Германия при поддержке Италии и под прикрытием призывов к всеобщему разоружению добивалась «равенства в вооружениях» за счёт распространения на все страны положений Версальского договора об ограничении германских вооружений. В этом она нашла сочувствие и Британии, опасавшейся усиления Франции.

В таких условиях СССР выдвинул в качестве основы для работы конференции принцип всеобщего и полного разоружения. Он также внёс проект конвенции о всеобщем, полном и немедленном разоружении, а в случае её отклонения предлагал заключить конвенцию о пропорциональном и прогрессивном сокращении вооружений[2]. Однако эти советские предложения были поддержаны лишь Турцией.

Впоследствии Генеральной комиссией конференции был отвергнут англичанами, немцами и итальянцами французский план Эррио — Поль-Бонкура, предусматривавший некоторые меры по ограничению (но не сокращению) вооружений. Формально за основу будущей кон-

---

[1] *Иванов Л.Н.* Конференция по разоружению // Мировое хозяйство и мировая политика. 1932. № 1–2. С. 84.

[2] Сборники документов по международной политике и международному праву: Лозаннские соглашения. Женевская конвенция по разоружению. Признание Маньчжоу-Го и др. Вып. 4 / Под ред. К.В. Антонова. М.: НКИД, 1933. С. 59–60.

венции о разоружении был принят британский «план Макдональда», включавший установление уровней сухопутных сил европейских стран, равной для всех великих держав «нормы» в воздушных вооружениях, создание постоянной комиссии по разоружению. Однако противоречия между участниками конференции сохранялись, и существенно переработанный США, Англией и Францией «план Макдональда» не удовлетворял уже Германию, готовившуюся к слому версальских ограничений и созданию вермахта. В результате последняя 14 октября 1933 г. заявила о прекращении участия в работе конференции по разоружению и о выходе из Лиги Наций. После этого Женевская конференция фактически стала конференцией по вопросу довооружения Германии.

На рубеже 1933–1934 гг. в Европе началась безудержная гонка вооружений. И. Сталин отмечал: «Выход Германии из Лиги Наций и призрак реванша дали новый толчок к обострению положения и росту вооружений в Европе. Не удивительно, что буржуазный пацифизм влачит теперь жалкое существование, а болтовня о разоружении сменяется “деловыми” разговорами о вооружении и довооружении»[1]. В этих условиях конференция была обречена на провал.

На последней сессии Генеральной комиссии СССР внес предложение превратить Женевскую конференцию в «перманентную, периодически собирающуюся конференцию мира», которая не конкурировала бы с Лигой Наций. Франция, стремившаяся сохранить этот форум, предложила передать его на рассмотрение правительств. На этом конференция, по существу, и завершилась 11 июня 1934 г. (последнее упоминание о ней в решениях Лиги Наций встречается в 1935 г.).

Несмотря на неудачу Женевской конференции, обусловленную непреодолимыми противоречиями между великими державами, и в особенности стремлением Германии к ревизии версальской системы, этот форум остался в истории как крупнейшая в межвоенный период попытка ограничить вооружённые силы и вооружения. Её косвенным результатом стало подписание в 1933 г. Лондонских конвенций об определении агрессии, основывавшихся на внесённом в ходе конференции советском проекте. Форсированная подготовка к новой мировой войне, а затем и сама эта война на многие годы исключили возможность сокращения и ограничения вооружений. К решению этой задачи удалось вернуться лишь в послевоенный период.

После Второй мировой войны вопрос о сокращении вооруженных сил вновь приобрел актуальность. Уже в 1945–1948 гг. СССР провёл

---

[1] *Сталин И.В.* Соч. М., 1952. Т. 13. С. 292.

поэтапную демобилизацию личного состава своих Вооружённых Сил. В феврале 1947 г. были заключены мирные договоры с Италией, Болгарией, Венгрией, Румынией и Финляндией, военные положения которых ограничивали численность войск и количество вооружений этих стран, запрещали им производить некоторые виды оружия.

В то же время в условиях начавшейся холодной войны Советский Союз был вынужден сохранить в Европе крупную сухопутную группировку. По существу, она (и в особенности группы советских войск на территориях стран Центральной и Восточной Европы) выполняла функции противовеса ядерной монополии США.

Тем не менее уже в те годы Советский Союз выступил с рядом крупных инициатив в области сокращения войск и вооружений, в принципиальном плане продолжавших предвоенную линию на всеобщее и полное разоружение. В основном они выдвигались в рамках Организации Объединённых Наций и имели глобальный охват, однако, безусловно, в полной мере затрагивали и вооружённые силы, дислоцированные в Европе. К таким инициативам можно отнести проект резолюции Генеральной Ассамблеи ООН о всеобщем сокращении вооружений (29 ноября 1946 г.)[1], предложения о плане работы комиссии ООН по вооружениям обычного типа (1947–1948), проект резолюции ГА ООН о запрещении атомного оружия и о сокращении на одну треть в течение года вооружений и вооружённых сил постоянных членов Совета Безопасности (25 сентября 1948 г.)[2].

Положения последнего из этих проектов нашли развитие в следующих предложениях СССР:

— проект Декларации об устранении угрозы новой войны и об укреплении мира и безопасности народов от 20 сентября 1950 г. (в нём впервые говорилось о предоставлении полных данных о вооружениях и вооружённых силах, а также о создании международного контрольного органа)[3];
— проект резолюции ГА ООН «О мерах по устранению угрозы новой мировой войны и по уменьшению напряжения в международных отношениях» от 21 сентября 1953 г. (предусматривал также созыв международной конференции по сокращению вооружений всеми государствами)[4];

---

[1] См.: Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. М.: ОМО МИД СССР, 1960. С. 43.

[2] См.: За мир, разоружение и безопасность народов: Летопись внешней политики СССР. М., 1983. С. 136.

[3] См.: Там же. С. 145–146.

[4] См.: Там же. С. 150–151.

— проект резолюции ГА ООН «О заключении Международной конвенции по вопросу о сокращении вооружений и запрещении атомного, водородного и других видов оружия массового уничтожения» от 30 сентября 1954 г. (содержал рассчитанный на 1–2 года двухэтапный план сокращения согласованного количества войск, вооружений и военных расходов)[1].

В отдельных случаях на основе этих инициатив принимались резолюции ГА ООН (например, 14 декабря 1946 г. были приняты Принципы, определяющие общее регулирование и сокращение вооружений[2], а 4 ноября 1954 г. — первая резолюция, совместно предложенная СССР и западными державами и содержавшая поручение Комиссии ООН по разоружению предпринять новые попытки согласовать основные аспекты Конвенции о разоружении)[3]. Однако дальше этого продвинуться не удавалось.

Тем не менее Советский Союз продолжал усилия, направленные на демилитаризацию международных отношений. 10 мая 1955 г. Советское правительство выступило с новым крупным предложением по вопросам сокращения вооружений, запрещения атомного оружия и устранения угрозы новой войны. Оно, в частности, учитывало идею западных держав об установлении максимальных уровней вооружённых сил постоянных членов СБ ООН и предусматривало осуществление в течение 1956–1957 гг. двухэтапного сокращения вооружённых сил СССР, Китая и США до 1–1,5 млн человек, Англии и Франции — до 650 тыс. человек, остальных стран — до уровня, установленного всемирной конференцией по разоружению. При этом разоружение предлагалось проводить под международным контролем[4]. В 1956–1958 гг. Советский Союз неоднократно вносил в ООН предложения, основанные на принципах программы разоружения от 10 мая 1955 г., однако и эти инициативы, во многом учитывавшие позицию западных партнёров, неизменно отклонялись США и их союзниками.

18 сентября 1959 г. Советский Союз внес на рассмотрение 14-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН предложения о всеобщем и полном разоружении, в том числе и в области вооружённых сил и обычных вооружений (сокращение до уровней, предусмотренных программой разоружения от 10 мая 1955 г., было включено в него в качестве перво-

---

[1] См.: Правда. 2 октября 1954 г.

[2] См.: За мир, разоружение и безопасность народов: Летопись внешней политики СССР. С. 127.

[3] См.: Там же. С. 157.

[4] См.: Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. С. 79–94.

го этапа)[1]. В ходе их обсуждения был разработан совместный советско-американский проект резолюции (принята в ноябре 1959 г.), однако переговоры по практическому осуществлению этой резолюции к 1964 г. были заведены в тупик западными державами.

С созданием 14 мая 1955 г. Организации Варшавского Договора в советской политике в области разоружения появился и отчётливый европейский акцент. Так, уже на первом заседании Политического консультативного комитета этой организации в 1956 г. выдвигалась идея создания в Европе зоны ограничения и инспекции вооружений. В январе 1958 г. СССР были выдвинуты также относившиеся к Центральной Европе предложения о ликвидации на чужих территориях военных баз и о сокращении численности иностранных войск, находящихся на территории европейских стран, а также о мерах по предотвращению внезапного нападения (создание контрольных постов, проведение инспекций и аэрофотосъемки)[2]. Эти предложения также неоднократно подтверждались.

Создание и принятие на вооружение ракетно-ядерных средств позволили Советскому Союзу, параллельно с выдвижением инициатив в области разоружения, предпринять во второй половине 50-х годов целый ряд крупных сокращений своих Вооружённых Сил. Так, в связи с заключением Государственного договора о восстановлении независимой и демократической Австрии 31 июля 1955 г. был опубликован приказ министра обороны СССР о выводе советских войск из Австрии и о сокращении соответствующего количества военнослужащих; 13 августа того же года было сообщено о решении Советского правительства сократить численность Вооружённых Сил СССР на 640 тыс. человек; 14 мая 1956 г. Правительство СССР выступило с Заявлением по вопросу о разоружении, в котором сообщалось о решении провести дополнительное одностороннее сокращение Вооружённых Сил Советского Союза на 1,2 млн человек, расформировать в связи с этим 63 дивизии и отдельные бригады, в том числе находившиеся на территории ГДР 3 авиадивизии и другие боевые части численностью более 30 тыс. человек, и принять другие односторонние меры. В том же году СССР ликвидировал свою военную базу в Порккала-Удд (Финляндия).

15 января 1960 г. Верховный Совет СССР принял закон о сокращении Вооружённых Сил на 1,2 млн человек (в дополнение к проведенным в 1955–1958 гг. сокращениям на 2140 тыс. человек). Всего же в пе-

---

[1] См.: Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. С. 299–319.

[2] См.: Там же. С. 189–191.

риод с 1955 по 1960 г. вооружённые силы государств — участников Варшавского Договора были в одностороннем порядке сокращены на 3796,5 тыс. человек[1]. Но в условиях сложной международной обстановки инициативы Советского Союза и его союзников в те годы не смогли получить сколько-нибудь серьёзного развития.

Лишь начавшаяся в 70-е годы разрядка международной напряжённости, а также достижение военно-стратегического паритета с США сделали возможным начало предметных переговоров о взаимном сокращении вооружённых сил и вооружений и связанных с этим мерах в Центральной Европе[2]. Планировалось, что будущее соглашение будет охватывать как войска центральноевропейских стран, так и размещённые на их территориях иностранные силы. Прямыми участниками переговоров (и предполагавшегося соглашения) были 11 государств Варшавского Договора и НАТО — СССР, Польша, ГДР, Чехословакия, США, Великобритания, ФРГ, Канада, Нидерланды, Бельгия, Люксембург. Помимо перечисленных стран, в переговорах (но не в соглашении) получили право участвовать также Болгария, Венгрия, Румыния, Греция, Дания, Италия, Норвегия и Турция. Конкретные меры по сокращению вооружённых сил и вооружений в Центральной Европе должны были быть тщательно разработаны по объему и времени так, чтобы во всех отношениях и в любой момент они соответствовали принципу ненанесения ущерба безопасности какой-либо из сторон[3].

Переговоры велись в Вене с 30 октября (предварительные консультации — с 31 января) 1973 г. по 2 февраля 1989 г. На них было внесено немало предложений (авторство примерно 15 из них принадлежало странам Варшавского Договора).

С самого начала в позициях сторон обозначились существенные расхождения[4]. СССР и его союзники исходили из наличия в Центральной Европе примерного равенства численности личного состава вооружённых сил ОВД и НАТО. В основу их концепции соглашения был положен принцип равнопроцентных сокращений. Первоначальное предложение стран Варшавского Договора от 8 ноября 1973 г. пре-

---

[1] См.: *Мазур А.Ю.* Сокращение обычных вооружений и вооружённых сил // Всеобъемлющая международная безопасность. Международно-правовые принципы и нормы: Справочник / Отв. ред. Б.М. Клименко), М., 1990. С. 91–92.

[2] В интервью журналу «Новое время» в конце 1980-х гг. Маршал Советского Союза С. Ахромеев отмечал, что примерно тогда же в Министерстве обороны СССР прорабатывалась возможность сокращения Вооружённых Сил, но после кончины министра обороны А. Гречко этот вопрос был снят с повестки дня.

[3] См.: За мир, разоружение и безопасность народов: Летопись внешней политики СССР. С. 256–257.

[4] См.: Там же. С. 257.

дусматривало сокращение в течение 1975–1977 гг. сухопутных войск и ВВС сторон: на первом этапе участники каждого из союзов сокращали бы в совокупности по 20 тыс. человек с соответствующим вооружением; затем силы каждого участника замораживались бы и на втором этапе сокращались бы на 15% от этих национальных уровней. Таким образом, совокупное сокращение составило бы примерно 17% от исходных количеств.

Страны НАТО исходили из того, что ОВД имеет в Центральной Европе преимущество, и, выдвигая свое первое предложение от 22 ноября 1973 г., настаивали на концепции равных конечных уровней (по 900 тыс. человек в сухопутных войсках и ВВС каждого из союзов, в том числе в сухопутных войсках — по 700 тыс. человек). В качестве первого этапа они предлагали осуществить вывод части сухопутных войск США (общей численностью 29 тыс. человек) и советской танковой армии (5 дивизий, 1700 танков, 68 тыс. человек). Для стран Варшавского Договора такие асимметричные (или, как их называли натовцы, «сбалансированные») сокращения были неприемлемы.

Таким образом, различия в первоначальных подходах сторон, вытекавшие, прежде всего, из разных оценок исходного соотношения сил, сводились к следующим основным моментам:

— участники Варшавского Договора предлагали равнопроцентные (т.е., по их мнению, примерно равные) сокращения, члены НАТО настаивали на сокращениях до равных конечных уровней (что, на их взгляд, делало необходимыми асимметричные сокращения, особенно на первом этапе);
— страны ОВД считали необходимым охватить сокращениями как личный состав сухопутных войск и ВВС, так и соответствующие вооружения, тогда как члены западного альянса говорили лишь о личном составе, причём на первом этапе — исключительно сухопутных войск;
— социалистические страны исходили из того, что на втором этапе сокращения могли бы осуществляться на национальной основе, а западные участники полагали, что все ограничения должны носить коллективный характер.

Впоследствии позиции сторон постепенно эволюционировали. Например, в 1975–1976 гг. сторонами переговоров по Центральной Европе выдвигались даже предложения о выводе самолетов-носителей ядерного оружия, оперативно-тактических ракет и ядерных боеприпасов. В то же время основные разногласия (в первую очередь, относительно соотношения масштабов сокращений сторон на первом этапе) при этом сохранялись. В 1976 и 1980 гг. стороны обменялись данными

о численности войск обоих союзов в Центральной Европе. Однако «цифровая дискуссия» после этого лишь обострилась. Например, по официальным данным, в 1976 г. численность сухопутных войск стран Варшавского Договора составляла 815 тыс. человек, в ВВС было 182 тыс. человек. По оценкам же стран НАТО, соответствующие параметры равнялись 956 тыс. и 224 тыс. человек соответственно. Аналогичные расхождения имелись и в отношении численности войск членов Североатлантического альянса. Преодолеть эти разногласия так и не удалось вплоть до самого конца переговоров. Проблема усугублялась и тем, что исходные данные не подлежали проверке — СССР и его союзники считали, что проверка должна осуществляться лишь в связи с сокращениями, а не предшествовать им, иначе она является лишь легализованной формой шпионажа.

В 1979–1980 гг. Советский Союз в одностороннем порядке вывел из ГДР 20 тыс. советских военнослужащих, 1 тыс. танков, другую военную технику[1]. Этот шаг был призван стать подтверждением готовности соцстран к реальному сокращению военного противостояния. В этом же направлении шли и внесенные странами Варшавского Договора компромиссные предложения от 8 июля 1978 г., 10 июля и 10 ноября 1980 г. и особенно развивавший их проект «Соглашения о взаимном сокращении вооружённых сил и вооружений и связанных с этим мерах в Центральной Европе» от 18 февраля 1982 г. Он в значительной степени учитывал позицию западных участников переговоров. Прежде всего, это выразилось в принятии концепции конечных равных коллективных уровней численности личного состава (согласно предложению соцстран, 900 тыс. человек, в том числе 700 тыс. для сухопутных войск и 200 тыс. для ВВС). Принималась и идея асимметричных сокращений численности сухопутных войск на первом этапе — предлагалось, что в течение трёх лет США и СССР сократят соответственно 13 тыс. и 20 тыс. человек с их вооружением (без учёта уже осуществленного одностороннего вывода советских войск). Проектом предусматривались также меры, обеспечивающие выполнение обязательств всеми участниками[2].

Своеобразным ответом на эту инициативу стал проект соглашения, внесенный странами НАТО 8 июля 1982 г. Как и более ранние предложения альянса (декабрь 1975 г., февраль 1978 г. и декабрь 1979 г.), проект основывался на принципе глубоко асимметричного сокраще-

---

[1] См.: *Мазур А.Ю.* Указ. соч. С. 92.

[2] См.: За мир, разоружение и безопасность народов: Летопись внешней политики СССР. С. 258.

ния вооружённых сил (на первом этапе — 30 тыс. человек для СССР и 13 тыс. для США). Он предусматривал сокращение только сухопутных войск, без вооружений, что не соответствовало предварительной договорённости о целях переговоров. По сравнению с более ранними предложениями стран НАТО существенно увеличивался период сокращения (семь лет вместо четырёх-пяти и четыре этапа вместо двух, причём переход к каждому последующему этапу был связан с выполнением различных условий). Как и ранее, сама договорённость о сокращении была обусловлена урегулированием «цифровой дискуссии». Наконец, в натовском проекте содержались требования об осуществлении «сопутствующих мер» (по существу — мер контроля), которые, по мнению советской стороны, выходили далеко за пределы решения проблемы сокращения вооружённых сил в Центральной Европе[1]. Таким образом, разногласия сохранялись.

В последующие годы стороны, осознав тупиковый характер «цифровой дискуссии», попытались отложить разногласия по этому вопросу хотя бы на время осуществления первоначальных сокращений. На это были направлены, в частности, предложения стран Варшавского Договора от 17 февраля 1983 года[2]. Однако западные участники в своих контрпредложениях, внесенных 19 апреля 1984 г. и 5 декабря 1985 г., обусловили такую возможность принятием их далекоидущих мер контроля (согласно документу от 5 декабря 1985 г. — 30 инспекций в год, что для стран Варшавского Договора было неприемлемо).

На последнем этапе переговоры о взаимном сокращении вооружённых сил и вооружений и связанных с этим мерах в Центральной Европе велись в значительной мере «по инерции». На еженедельных пленарных заседаниях делегации занимались не поиском взаимоприемлемых решений (хотя с современной точки зрения разногласия не представляются непреодолимыми), а обменом тезисами, аргументировавшими позицию каждой из сторон. И дело здесь не в уровне дипломатического мастерства переговорщиков (поставленные перед ними задачи решались виртуозно), а в отсутствии политической воли на уровне государственного руководства стран ОВД и НАТО.

Падение интереса сторон к возможной договорённости можно проследить по уменьшению объема планируемых первоочередных сокращений. Например, позиция США в 1973 г. предусматривала для первого этапа совокупное уменьшение численности личного состава обеих сто-

---

[1] См.: За мир, разоружение и безопасность народов: Летопись внешней политики СССР. С. 258–259.

[2] См.: Там же. С. 259.

рон на 97 тыс. человек, в 1979–1983 гг. — на 43 тыс. человек и в 1985 г. — всего на 16 500 человек. Собственно, уже в конце 70-х — начале 80-х годов в связи с нарастанием международной напряжённости (начало войны в Афганистане, события в Польше, кризис вокруг «евроракет») стороны начали утрачивать интерес к переговорам. А в середине 80-х годов после принятия Стокгольмского документа переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности (1986) и особенно с началом работы над мандатом переговоров об обычных вооружённых силах в Европе (1987) фокус регионального контроля над вооружениями окончательно сместился с Центральной Европы на зону, когда-то обозначенную Ш. де Голлем как «Европа от Атлантики до Урала».

В результате продолжавшиеся более полутора десятилетий венские переговоры по Центральной Европе не привели к достижению практических договоренностей. Они завершились 2 февраля 1989 г. принятием заявления, передававшего эстафету начинавшимся через месяц переговорам по обычным вооруженным силам в Европе. Тем не менее накопленный в их ходе опыт (в том числе и негативный) был учтён сторонами при подготовке этого нового форума, что в значительной мере способствовало созданию на нём деловой, конструктивной атмосферы и позволило избежать повторения бесплодной «цифровой дискуссии».

Уже к середине 80-х годов для руководства стран Варшавского Договора и НАТО стало очевидно, что попытки укрепления собственной безопасности на пути продолжения гонки вооружений, в том числе и обычных, ведут в тупик. Осознание этого и явилось побудительным мотивом начала процесса ограничения и сокращения обычных вооружённых сил в Европе.

Во второй половине 80-х годов, с началом перестройки в СССР, усилиям в этой области был придан новый импульс. Тогдашнее Советское руководство пришло к выводу, что необходимость в остававшейся со времён ядерной монополии США мощной группировке Вооруженных Сил в этом регионе свелась к минимуму. Дальнейшее её поддержание в практически неизменном виде наносило ущерб социально-экономическому развитию СССР, отвлекало силы от качественного совершенствования армии и флота, создавало дополнительные проблемы в отношениях с Западом и с союзниками по Варшавскому Договору, способствовало сплочению НАТО на антисоветской основе.

В этом свете принятие советской стороной в конце 80-х годов XX в. концепции сокращения обычных вооруженных сил ОВД и НАТО в Европе до равных предельных уровней было в принципе не только неизбежным, но и давно назревшим решением.

Первым официальным шагом в этом направлении стало выступление М. Горбачёва в Берлине 17 апреля 1986 г. В нём содержалось предложение договориться о значительном сокращении всех компонентов сухопутных войск и тактической ударной авиации европейских государств, а также соответствующих сил США и Канады, размещённых в Европе. Сокращаемые войсковые соединения подлежали бы расформированию, а их вооружения — уничтожению либо складированию на национальных территориях. Географическая зона сокращений определялась как территория всей Европы — от Атлантики до Урала[1].

Это заявление послужило началом целой серии инициатив СССР и его союзников. Они последовательно выдвигались на высшем и высоком уровне в течение 1986–1988 гг., постепенно намечая контуры, а затем и детали подхода стран ОВД к проблеме обычных вооружённых сил в Европе. Попробуем проследить эту эволюцию.

12 июня 1986 г. было опубликовано Обращение государств — участников Варшавского Договора к государствам — членам НАТО, всем европейским странам с программой сокращения вооружённых сил и обычных вооружений в Европе, принятое на совещании Политического консультативного комитета (ПКК) Варшавского Договора в Будапеште. В качестве первоначального шага предлагалось провести разовое взаимное сокращение в течение одного-двух лет численности войск ОВД и НАТО на 100–150 тыс. человек с каждой стороны. Затем могли бы быть проведены дальнейшие значительные сокращения, в результате которых в начале 90-х годов сухопутные войска и тактическая ударная авиация обоих союзов в Европе были бы сокращены приблизительно на 25%. Выдвигалась также идея уменьшения концентрации войск вдоль линии соприкосновения двух военно-политических союзов, создания эффективного механизма контроля. Сокращение вооружённых сил и обычных вооружений должно было сопровождаться снижением военных расходов[2].

Из сути Обращения следовало, что на том этапе страны Варшавского Договора, исходя из наличия примерного равенства сил двух военно-политических союзов, все ещё придерживались концепции равнопроцентных сокращений. Однако вскоре этот подход претерпел изменения.

11 апреля 1987 г. М. Горбачёв выдвинул предложение о проведении встречи министров иностранных дел государств — участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) для при-

---

[1] См.: *Мазур А.Ю.* Указ.соч. С. 93.

[2] Там же.

нятия решения о начале крупномасштабных переговоров в целях радикального сокращения тактического ядерного оружия, вооружённых сил и обычных вооружений. Советский руководитель предложил обсудить на переговорах и ряд мер, связанных с понижением военного противостояния и предотвращением угрозы внезапного нападения, а также с взаимным выводом из зоны непосредственного соприкосновения двух военно-политических союзов наиболее опасных наступательных видов вооружений. М. Горбачёв признал, что в вооружённых силах НАТО и ОВД в Европе имелась асимметрия, обусловленная историческими, географическими и иными факторами. Как было отмечено в его выступлении, «мы за устранение возникшего в каких-то элементах неравенства, но не за счёт наращивания у отставшего, а за счёт сокращения у того, кто оказался впереди»[1]. По существу, это заявление свидетельствовало о том, что СССР вплотную подошел к принятию концепции равных конечных уровней вооружений для ОВД и НАТО.

На состоявшемся 28–29 мая 1987 г. в Берлине совещании ПКК ОВД это советское предложение было поддержано. Также был принят документ о военной доктрине государств — участников Варшавского Договора. В нём среди основных целей союзных стран было указано сокращение в Европе вооружённых сил и обычных вооружений до уровня, при котором ни одна из сторон, обеспечивая свою оборону, не имела бы средств для внезапного нападения на другую сторону, для развертывания наступательных операций вообще[2]. Впоследствии эта концепция получила название «оборонной» или «разумной» достаточности[3].

11 декабря 1987 г. М. Горбачёв сообщил, что в ходе советско-американской встречи в верхах в Вашингтоне советская сторона предложила безотлагательно обменяться всеми данными о вооружённых силах и обычных вооружениях в Европе, оценить их, выявить асимметрии в вооружениях и войсках и приступить к решению проблем. Начать поэтапный процесс предлагалось с ликвидации асимметрии и дисбалансов. Подчёркивалось, что на переговорах речь должна идти об их взаимном и одновременном устранении, при этом учитывая соотношение сил не только в Центральной, но и в Южной Европе.

---

[1] Там же. С. 93–94.

[2] См.: Там же. С. 94.

[3] Следует отметить, что в то время в советских СМИ и специальной литературе велась оживленная дискуссия о содержании этих терминов, и некоторые авторы, прежде всего военные, высказывались в пользу первого из них, отмечая, что критерий «разумности» слишком размыт для практического применения.

Предложено было также обсудить вопрос о создании коридора между НАТО и ОВД с ограниченными вооружениями, прежде всего наступательного характера[1]. Таким образом, Советский Союз не только проявил готовность вести переговоры в условиях транспарентности военных потенциалов, но и обозначил необходимость учёта региональной специфики.

8 июня 1988 г. Э. Шеварднадзе на третьей специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по разоружению изложил позицию СССР по ряду вопросов разоружения. Министр иностранных дел СССР также предложил ограничить создание всё более разрушительных типов и систем обычного оружия. В ходе сессии делегация Советского Союза также представила рабочий документ по вопросу о ликвидации иностранного военного присутствия и военных баз на чужой территории к 2000 г. В феврале 1990 г. эта позиция была конкретизирована в Заявлении Советского правительства. В нем, в частности, содержалось предложение о выводе всех войск с иностранных территорий в Европе к 1995 г. и о ликвидации всех иностранных военных баз к 2000 году[2].

Следует отметить, что уже с начала 1950-х гг. (т.е. в ответ на создание «кольца баз» вокруг СССР) советская сторона уделяла этому вопросу значительное внимание в своих инициативах в области разоружения, считая иностранное военное присутствие дестабилизирующим фактором. Примерно с середины 90-х годов ввиду расширения НАТО на восток Россия также была вынуждена обратить внимание на эту проблему. Она остаётся актуальной и сегодня.

Новым крупным шагом в развитии совместной позиции государств — участников Варшавского Договора стало принятое на совещании ПКК в Варшаве (15–16 июля 1988 г.) Заявление «О переговорах по сокращению вооружённых сил и обычных вооружений в Европе». Основное внимание в нём уделялось вопросам, которые планировалось решить в ходе первого этапа соответствующих переговоров. Конечной целью этого этапа должно было стать достижение примерно равных (сбалансированных) коллективных уровней численности вооружённых сил и количества обычных вооружений для государств, входивших в два военно-политических союза. Они были бы ниже первоначальных уровней, имевшихся у любой из сторон. В ходе первого этапа, таким образом, имелось в виду устранить дисбалансы и асимметрии. Принятые меры создавали бы основу для после-

---

[1] См.: *Мазур А.Ю.* Указ. соч. С. 94.

[2] См.: Там же. С. 94–95.

дующих существенных взаимных сокращений (на втором этапе — приблизительно на 25%, т.е. примерно на 500 тыс. человек с их штатным вооружением). На третьем этапе вооружённым силам обеих сторон был бы придан строго оборонительный характер. В целях предотвращения внезапного нападения союзные страны предлагали, начиная с первого этапа, создание вдоль линии соприкосновения ОВД и НАТО полос (зон) пониженного уровня вооружений, из которых были бы выведены или сокращены наиболее опасные дестабилизирующие виды обычных вооружений. В документ были включены расширенные предложения об обмене информацией и контроле, в том числе об инспекциях на местах без права на отказ[1].

Хотелось бы обратить особое внимание на то, что речь шла уже не только об устранении дисбалансов и асимметрий, но и о гораздо более глубоких сокращениях (страны НАТО восприняли эту идею несколько позже). Что же касается положений об обмене информацией и инспекциях, то они стали возможны во многом благодаря заключению советско-американского Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) в 1988 г., радикально изменившего отношение советской стороны к обеспечению транспарентности в военной сфере.

30 января 1989 г. было опубликовано Заявление Комитета министров обороны государств — участников Варшавского Договора «О соотношении численности вооружённых сил и вооружений Организации Варшавского Договора и Североатлантического союза в Европе и прилегающих акваториях». Приведенные в нём данные позволяли охарактеризовать военный баланс в регионе с учётом всех его составляющих как не дающий возможности той или другой стороне рассчитывать на решающее военное преимущество[2]. В то же время сопоставление приведенных в Заявлении данных с аналогичным документом стран НАТО показывало, что различия в методике подсчёта чреваты повторением бесплодной «цифровой дискуссии». В результате становилась очевидной задача выработки согласованных определений категорий вооружений и техники и правил их счёта.

Во второй половине 80-х годов существенно выросла степень самостоятельности каждой из социалистических стран. Активность отдельных государств — участников Варшавского Договора в области разоружения, в том числе сокращения вооружённых сил и обычных вооружений в Европе, была весьма значительной. Так, польское руководство

---

[1] См.: Там же. С. 95.

[2] См.: Там же.

в мае 1987 г. выдвинуло «план Ярузельского». Этот план предусматривал: постепенный вывод и сокращение согласованных видов вооружений, в первую очередь тех, которые могли быть использованы для внезапного нападения; придание военным доктринам исключительно оборонительного характера; тщательную проверку и контроль за осуществлением этих мер с применением национальных технических средств контроля (НТСК) и инспекций на местах[1].

В феврале 1988 г. Чехословакия выступила с «планом Якеша» — предложением о создании на линии соприкосновения государств — членов ОВД и НАТО зоны доверия и сотрудничества, добрососедских отношений. Эта инициатива предусматривала в военной области последовательное создание «разреженной» зоны, в которой был бы снижен уровень военной конфронтации, устранены самые опасные виды наступательных вооружений, приняты взаимные меры по укреплению доверия[2].

Характерной приметой того времени стало выдвижение ряда инициатив в области разоружения в Европе на межпартийной основе, в том числе с участием различных партий стран НАТО и государств ОВД. Среди них — совместное предложение Социал-демократической партии Финляндии, Итальянской социалистической партии и Венгерской социалистической рабочей партии «О сотрудничестве стран, не располагающих ядерным оружием, в интересах разоружения в Европе» (январь 1988 г.). Это предложение, в частности, предусматривало необходимость разработки «более оборонительных» военных концепций, ликвидацию диспропорций на более низком уровне вооружений, действительное сокращение обычных войск и вооружений. По мнению авторов этой инициативы, вкладом в укрепление стабильности мог бы стать договор о новом равновесии обычных вооружённых сил и вооружений на более низком уровне. В феврале 1988 г. Польская объединённая рабочая партия и Социал-демократическая партия Германии выступили с совместным заявлением «Критерии и меры по созданию структур безопасности и доверия в Европе». Содержавшиеся в нём предложения были направлены на радикальное сокращение в первую очередь «глубоко проникающих наступательных систем». Авторы заявления согласовали также предложения по мерам доверия. Содержавшиеся в них меры были рассчитаны, прежде всего, на Центральную Европу, но могли быть распространены и на весь континент[3].

---

[1] См.: *Мазур А.Ю.* Указ. соч. С. 96.

[2] См.: Там же.

[3] См.: Там же. С. 97.

Демонстрируя свою готовность делом укреплять процесс формирования новой модели обеспечения безопасности, СССР объявил о своём решении в одностороннем порядке и вне связи с переговорами сократить свои Вооружённые Силы. Как заявил М. Горбачёв в своем выступлении в ООН 7 декабря 1988 г., в предстоявшие два года их численный состав должен был уменьшиться на 500 тыс. человек при одновременном существенном сокращении обычных вооружений. В европейской части территории СССР и на территориях его европейских союзников Вооружённые Силы СССР уменьшались на 10 тыс. танков, 8,5 тыс. артсистем, 800 боевых самолетов. В этой связи 21 марта 1989 г. был принят Указ Президиума Верховного Совета СССР «О сокращении Вооружённых Сил СССР и расходов на оборону в течение 1989–1990 гг.». Аналогичные решения о сокращении в одностороннем порядке своих вооружённых сил были приняты и другими союзными странами. В результате советско-чехословацких и советско-венгерских переговоров в начале 1990 г. были достигнуты договорённости о полном выводе советских войск с территории Венгрии и Чехословакии к середине 1991 года[1]. Все перечисленные и некоторые другие предложения государств — участников Варшавского Договора учитывали как общеевропейский, так и региональные аспекты проблемы разоружения. Они способствовали формированию концептуальной основы будущих договорённостей в этой сфере.

Что касается стран НАТО, то они в период с 1986 г. до начала 1989 г. фактически вели речь об устранении дисбалансов по танкам, артиллерии и бронемашинам. При этом имелась в виду необходимость сокращения только со стороны стран Варшавского Договора. Обоснованию такого подхода призвана была служить публикация в ноябре 1988 г. документа НАТО «Обычные силы в Европе: факты». Более реалистическая позиция, основанная на признании взаимности сокращений, была принята в рамках альянса лишь в конце 1988 — начале 1989 года[2].

17 февраля 1987 г. в Вене начались неофициальные консультации 23 государств —членов ОВД и НАТО по выработке мандата переговоров о сокращении обычных вооружённых сил в Европе. В ходе консультаций решались такие проблемы, как состав участников переговоров, их цели и методы, охват и район применения, обмен информацией и контроль, процедурные вопросы, характер будущих соглашений. Сложнее всего было достичь консенсуса по вопросу об охвате и районе применения. Например, на консультациях было условлено, что пред-

---

[1] Там же.

[2] Там же. С. 98.

метом переговоров станут «обычные вооружённые силы участников, включающие обычные вооружения и технику, размещённые на суше, в пределах территории участников в Европе от Атлантики до Урала»[1]. Однако договориться по таким «лёгким» вопросам, какие вооружения считать «обычными» и где заканчивается Европа, было непросто.

Так, страны Варшавского Договора настаивали на том, чтобы на переговорах рассматривались так называемые «средства двойного назначения» — артиллерия и авиация, способные применять как обычные, так и ядерные боеприпасы. Западные участники категорически возражали против охвата переговорами ядерного оружия. В результате длительных и сложных переговоров была выработана замысловатая формула: «Наличие нескольких способностей не будет критерием для изменения охвата переговоров:

— никакие обычные вооружения и техника не будут исключаться из предмета переговоров потому, что они могут иметь иные способности в дополнение к обычным. Такие вооружения или техника не будут выделяться в отдельную категорию;
— ядерное оружие не будет предметом данных переговоров»[2].

Не менее сложным было и обсуждение вопроса о районе применения. Страны НАТО настаивали на включении в него всей европейской части Советского Союза и одновременно требовали установления «зоны исключения» для Турции с учётом напряжённой обстановки в юго-восточной части страны. Государства — участники Варшавского Договора исходили из того, что либо в район применения должны включаться полностью и европейская часть СССР, и вся турецкая территория, либо должны быть установлены зоны исключения для обеих стран (тем более что российские и советские географы издавна проводили границу между Европой и Азией по Кумо-Манычской впадине).

Дискуссии продолжались практически до самого завершения консультаций, и в конце концов удалось выйти на следующую формулу: «Районом применения является вся сухопутная территория участников в Европе от Атлантики до Урала, которая включает все европейские островные территории участников. В случае Советского Союза район применения включает всю территорию к западу от реки Урал и Каспийского моря. В случае Турции район применения включает территорию Турции к северу и западу от следующей линии: точка пересечения границы с 39-й параллелью, Мурадие, Патнос, Караязи, Текман, Кемалие, Фекё, Джейхан, Доганкент, Гёзне и далее до моря».

---

[1] Мандат переговоров по обычным вооружённым силам в Европе. Вена, 1989. С. 28.

[2] Там же.

Однако и эта формулировка вызвала разногласия, на сей раз между Турцией и Грецией. Речь шла о толковании слов «и далее до моря». Греки настаивали, что при этом в район применения включается порт Мерсин, через который шло снабжение группировки турецких войск на севере Кипра, турки же исходили из того, что этот город попадает в зону исключения. Ряд ключевых делегаций (в том числе советская) выразил готовность «в контексте общего согласия заинтересованных сторон» принять турецкое понимание этих слов. Проблема, однако, заключается в том, что такого согласия нет до сих пор. И лишь достигнутая внутри НАТО договорённость о том, что члены альянса не будут инспектировать друг друга, в течение многих лет позволяет избегать острых конфликтов по данному вопросу.

Несмотря на все эти сложности, 10 января 1989 г. мандат будущих переговоров был принят. В нём, в частности, отмечалось, что их целями является установление безопасного и стабильного баланса обычных вооружённых сил на более низких уровнях; ликвидация неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности; ликвидация в порядке приоритета потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий. При этом все участники обязались вносить вклад в достижение этих целей[1].

Указанные цели должны были достигаться применением существенных в военном отношении мер, таких, как сокращения, ограничения, положения о передислокации, равные потолки и связанные с этим меры. Для их достижения меры должны были распространяться на весь район применения и, если это будет целесообразно, содержать положения относительно региональной дифференциации с тем, чтобы выправить неравенства в районе применения и предотвратить обход договорённостей. Процесс укрепления стабильности и безопасности должен был продвигаться шаг за шагом таким образом, чтобы ни на каком этапе на безопасность каждого участника не было оказано отрицательного воздействия[2]. Разумеется, положения мандата носили самый общий характер, но они задавали принципиальные направления будущей работы.

9 марта 1989 г. в Вене на уровне министров иностранных дел были открыты переговоры 23 государств ОВД и НАТО по обычным вооружённым силам в Европе (1989–1990). Переговоры были непростыми[3].

---

[1] См.: Там же. С. 27.

[2] См.: Там же.

[3] См.: *Hartmann R., Heydrich W., Meyer-Landrut N.* Der Vertrag über konventionelle Streitkrafte in Europa. Vertragswerk, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation. Baden-Baden, 1994.

Они проходили на фоне тектонических изменений ситуации в области европейской безопасности — вывода советских войск из государств Центральной Европы, начала дезинтеграции Варшавского Договора и объединения Германии. Однако на этом форуме с самого начала сложилась деловая атмосфера, позволившая быстро — менее чем за два года — прийти к взаимоприемлемым договоренностям.

Советская сторона в ходе переговоров руководствовалась задачей достичь «сбалансированного соглашения, предусматривающего существенные сокращения вооружённых сил и обычных вооружений НАТО и Варшавского Договора, установления на континенте такого равновесия обычных вооружённых сил и вооружений на пониженных уровнях, при котором у обоих военно-политических союзов останутся силы и средства, необходимые для обороны и недостаточные для осуществления внезапного нападения и ведения наступательных операций, преобразование структур и дислокации их вооруженных сил на сугубо оборонительных началах»[1].

Уже в начале первого раунда переговоров государства — участники Варшавского Договора выдвинули масштабную концептуальную схему договорённости по обычным вооружённым силам в Европе, базировавшуюся на положениях Заявления варшавского совещания ПКК. Она, в частности, предусматривала поэтапное сокращение обычных вооружённых сил сторон в период с 1991 по 1996–1997 гг. до пределов разумной достаточности[2].

Первоначальные предложения стран НАТО были менее масштабными. Они предусматривали сокращение лишь трёх категорий вооружений — танков, артиллерии и бронемашин — до равных уровней, которые были бы несколько ниже исходного уровня НАТО. Страны Варшавского Договора предложили сокращать также численность личного состава вооружённых сил, ударные боевые самолёты фронтовой (тактической) авиации и боевые вертолёты. В предложениях НАТО содержались также положения об уровнях вооружений для одного государства, для вооружений государств каждого из союзов за пределами их национальных территорий, а также о региональных подуровнях вооружений, однако в эти подуровни не включались складированные вооружения[3].

В дальнейшем начался процесс постепенного сближения позиций сторон. Так, в ходе второго раунда переговоров делегации СССР и со-

---

[1] Цит. по: Очерки истории Министерства иностранных дел России, 1802–2002 / Под ред. И.С. Иванова и др. 2002. Т. 2. С. 460.

[2] См.: *Мазур А.Ю.* Указ. соч. С. 98–99.

[3] Там же. С. 99.

южных с ним стран существенно развили и конкретизировали первоначальные предложения, предусмотрев установление ряда подуровней, выдвинув различные варианты решения проблемы «региональной дифференциации» и внеся рабочие документы по определениям и правилам счёта основных категорий обычных вооруженных сил.

В свою очередь, страны НАТО согласились установить равные уровни для двух военно-политических союзов по боевым самолётам наземного базирования и боевым вертолётам, сократить до равных потолков численность вооруженных сил СССР и США за пределами их национальных территорий в Европе и зафиксировать согласие по некоторым ранее предложенным сторонами уровням наземных вооружений[1].

Новая важная стадия переговоров была начата 14 декабря 1989 г., когда государства — участники ОВД и члены НАТО представили свои проекты будущего Договора об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ). Тем самым было положено начало согласованию конкретных формулировок. Следует отметить, что между двумя проектами существовало значительное концептуальное сходство, близки они были и по структуре[2].

В течение нескольких месяцев был согласован ряд статей Договора, регулирующих его ратификацию, вступление в силу, срок действия, внесение поправок и другие вопросы международно-правового характера. Параллельно началась работа над протоколами об информации, инспекциях и о процедурах сокращения обычных вооружений, которые впоследствии стали неотъемлемой частью Договора[3]. Постепенно складывалось взаимопонимание сторон и по таким сложным взаимосвязанным вопросам, как «региональная дифференциация» и учёт складированных вооружений. Непросто решался вопрос о том, какие именно категории вооружений должны подлежать ограничению (особенно остро он стоял применительно к авиации). Наиболее сложные проблемы (например, уровни вооружений для одного отдельно взятого государства, подуровни для «флангового района» и некоторые другие) были в основном решены в ходе встречи министров иностранных дел СССР и США в Нью-Йорке (сентябрь 1990 г.). Согласование многих технических вопросов (особенно в сфере обмена информацией и контроля) продолжалось вплоть до последних дней перед подписанием Договора.

---

[1] Там же.

[2] Там же. С. 100.

[3] Там же.

Договор об обычных вооруженных силах в Европе был подписан в Париже 19 ноября 1990 г. Одновременно была принята Совместная декларация 22 государств — участников ОВД и НАТО, в которой отмечалось, что они больше не являются противниками[1].

Основные положения ДОВСЕ

Заключенный 19 ноября 1990 г. ДОВСЕ в его изначальном виде отражает реалии завершающего этапа эпохи межблокового противостояния. Так, участниками Договора стали 6 государств, подписавших Варшавский Договор 1955 г. (к моменту подписания ДОВСЕ ГДР уже прекратила существование), и 16 государств, подписавших или присоединившихся к Брюссельскому договору 1948 г. или Вашингтонскому договору 1949 г. По факту участия в этих военно-политических союзах были сформированы две группы государств — участников Договора[2].

Цели Договора практически полностью совпадали с целями, зафиксированными в мандате переговоров[3]. В основе ДОВСЕ лежала система количественных ограничений на пять основных категорий обычных вооружений и техники в обычных вооружённых силах государств-участников в районе применения Договора: боевые танки, боевые бронированные машины — ББМ (БТР, БМП и др.), артиллерию, ударные вертолёты и боевые самолёты.

Центральными являлись ограничения на ОДВТ (ограничиваемые договором вооружения и технику) каждой из групп государств-участников в районе применения в целом — 20 тыс. танков (в том числе 16 500 в регулярных частях, остальные в обозначенных местах постоянного складского хранения (ОМПСХ)), 30 тыс. ББМ (в том числе 27 300 в регулярных частях), 20 тыс. артиллерийских единиц (в том числе 17 тыс. в регулярных частях), 6800 боевых самолетов и 2000 ударных вертолетов[4].

Важным элементом Договора стали так называемые зональные (региональные) ограничения на танки, ББМ и артиллерию (жёсткая позиция стран НАТО, ссылавшихся в качестве препятствия на высокую мобильность авиации, не позволила применить эти ограничения

---

[1] См.: Очерки истории Министерства иностранных дел России, 1802–2002. Т. 2. С. 479.

[2] См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе. М.: Воениздат, 1992. С. 5.

[3] Там же. С. 3.

[4] Там же. С. 10–11.

к боевым самолётам и ударным вертолётам)[1]. Целью введения этих ограничений было понижение плотности вооружений в полосах соприкосновения ОВД и НАТО. Отсюда — концепция концентрических зон по принципу «матрешки»: ОДВТ можно перемещать от линии соприкосновения к периферии, но не наоборот.

Установление ограничений для зон, которые можно обозначить как «Расширенная Центральная Европа» и «Центральная Европа», только по ОДВТ в регулярных частях отвечало, прежде всего, интересам США и НАТО. С одной стороны, эти ограничения требовали существенного сокращения обычных вооружений ОВД на территориях ГДР, Чехословакии, Венгрии, Польши (хотя судьба групп советских войск в этих странах к моменту подписания ДОВСЕ уже была в принципе предрешена), а также Прибалтийского (ПрибВО), Белорусского (БВО), Прикарпатского (ПрикВО) и Киевского (КВО) военных округов. С другой — они не затрагивали несколько дивизионных комплектов вооружений, складированных американцами в Европе. К сожалению, советской стороне на завершающем этапе переговоров по ДОВСЕ (лето-осень 1990 г.) не удалось добиться включения в уровни для этих зон вооружений, находившихся в ОМПСХ. Неудачным оказалось и выделение в отдельную зону с жёсткими ограничениями так называемого флангового района, включавшего обширные территории на Севере и Юге Европы, однако в полной мере это стало ясно лишь после прекращения существования Варшавского Договора и СССР.

Кроме того, было установлено правило достаточности, предусматривавшее, что любое отдельно взятое государство-участник может иметь не более чем примерно одну треть от общих количеств ОДВТ в районе применения, т.е. 13 300 танков, 20 000 ББМ, 13 700 артсистем, 5150 боевых самолётов и 1500 ударных вертолётов[2]. Прежде всего это было направлено на ограничение военного потенциала СССР (на момент подписания ДОВСЕ он имел в Европе около 22 000 танков, 31 500 ББМ, 15 000 артсистем, 1500 ударных вертолётов и 6600 боевых самолётов).

Уровни, установленные в Договоре для групп государств-участников, были распределены ими внутри этих групп. Так, государства — участники Варшавского Договора заключили в Будапеште соответствующее соглашение, по которому Советскому Союзу выделялось 13 150 боевых танков, 20 000 ББМ, 13 175 артиллерийских систем, 5150 боевых самолётов и 1500 ударных вертолётов. Увеличение каким-либо государством таких «национальных квот» ОДВТ (в Договоре они называются

---

[1] Там же. С. 11–15.

[2] Там же. С. 15.

«максимальные уровни для наличия») возможно лишь за счёт соответствующего их уменьшения другим участником ДОВСЕ из той же группы[1].

Предусмотрены в Договоре и некоторые стабилизирующие меры. Так, установлен особый режим для ОМПСХ, исключающий внезапное изъятие ОДВТ из хранения и передачу в регулярные части[2]. Чтобы снизить способность сторон к крупномасштабному форсированию водных преград, прежде всего в Центральной Европе, в Договоре содержалось и ограничение на количество танковых мостоукладчиков в регулярных частях каждой группы государств-участников (740 единиц). Остальные танковые мостоукладчики помещались в ОМПСХ с соответствующим режимом[3]. Предусматривались и меры, воспрещающие обход положений ДОВСЕ за счёт боевых машин пехоты в силах внутренней безопасности[4].

Неотъемлемой частью Договора, обеспечивающей контроль за соблюдением его положений, является система уведомлений и обмена детальной информацией об обычных вооружённых силах[5]. Основным инструментом контроля за выполнением Договора являются инспекции на местах. В дополнение к инспекциям участники Договора подтвердили право каждого из них использовать национальные и многонациональные технические средства контроля и согласились не чинить помех этим средствам[6]. В целом режимы обмена информацией и контроля по ДОВСЕ по своей интрузивности сопоставимы с аналогичными режимами в рамках договоров о РСМД и СНВ, а по количественному охвату намного превосходят последние.

Договор является бессрочным. Предусмотрена возможность его дополнения последующим договором. Он подлежал ратификации всеми государствами-участниками[7]. Ряд его положений применялся на временной основе с момента подписания ДОВСЕ[8]. Неотъемлемой частью Договора являются протоколы и приложения, призванные обеспечить техническую сторону его эффективного выполнения[9].

Вне рамок ДОВСЕ, но в связи с его подписанием были сделаны три политически обязывающие декларации:

---

[1] См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе. С. 15–16.
[2] Там же. С. 20–22.
[3] Там же. С. 23–24.
[4] Там же. С. 24.
[5] Там же. С. 25, 75–101.
[6] Там же, с. 25–26, 102–141.
[7] Там же. С. 28, 30.
[8] Там же. С. 144.
[9] Там же. С. 31–144.

— все государства-участники обязались не увеличивать численность личного состава своих обычных вооружённых сил в Европе на период последующих переговоров;
— правительство ФРГ обязалось ограничить численность вооружённых сил Германии уровнем в 370 тыс. человек, из них в сухопутных войсках и ВВС — 345 тыс. человек;
— участники Договора согласились ограничить количество самолетов морской авиации наземного базирования уровнем в 430 единиц для группы государств-участников и в 400 единиц — для одного государства-участника.

Вся последующая история ДОВСЕ стала отражением острой борьбы различных подходов к обеспечению европейской безопасности. На протяжении двух десятилетий его жизнеспособность подвергалась и подвергается серьёзным испытаниям.

Первый этап истории ДОВСЕ — от подписания до вступления в силу (1990–1992)

Процесс уточнения, корректировки договорных положений, их эволюционного приспособления к меняющейся военно-политической обстановке начался практически сразу же после подписания ДОВСЕ. Так, в результате первого обмена информацией выявились разногласия между СССР и другими государствами-участниками по вопросу о том, ограничиваются ли Договором обычные вооружения и техника в силах береговой обороны, морской пехоте и РВСН.

Кроме того, возникла дискуссия и вокруг советских обычных вооружений, переброшенных за Урал в течение нескольких месяцев перед подписанием ДОВСЕ (более 50 тыс. ед.).

В итоге на чрезвычайной конференции 14 июля 1991 г. было достигнуто компромиссное решение по вооружениям сил береговой обороны, морской пехоты и РВСН: Правительство СССР приняло юридические обязательства не наращивать «спорных» вооружений и дополнительно сократить такое количество танков, ББМ и артсистем, какое имело в береговых войсках ВМФ СССР, а также предоставлять по ним информацию и принимать в местах их размещения инспекции по требованию. Правительства других стран согласились с тем, что из-под договорных ограничений будет выведен 1801 БТР частей охраны РВСН[1].

---

[1] Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents. The Hague, 1996. P. 149–151.

В тот же день представитель СССР сделал политически обязывающее заявление в отношении судьбы обычных вооружений, выведенных за Урал. Оно отражало существовавшие тогда планы дальнейшего использования этой техники; в частности, имелось в виду уничтожить 6000 танков, 1500 ББМ и 7000 артсистем[1].

В связи с предоставлением независимости Эстонии, Латвии и Литве и их вступлением в СБСЕ государства — участники Договора в октябре 1991 г. признали, что район его применения не включает территорию стран Балтии, а СССР обязался рассматривать все свои охватываемые Договором обычные вооружения на этих территориях как по-прежнему подпадающие под договорные положения. При этом советская сторона исходила из того, что после вывода войск Северо-Западной группы (СЗГВ) страны Балтии станут де-факто демилитаризованными государствами[2].

Сложная проблема встала перед участниками Договора в связи с прекращением существования Советского Союза. В результате тяжелых переговоров 15 мая 1992 г. восемь постсоветских государств, чья территория входит в район применения ДОВСЕ (Россия, Украина, Белоруссия, Азербайджан, Армения, Грузия, Молдавия и Казахстан), подписали в Ташкенте Соглашение о принципах и порядке выполнения ДОВСЕ[3]. Соглашение до настоящего времени формально не вступило в силу, но его участники на протяжении всех прошедших лет в основном придерживались его положений. Ключевое из них — распределение советских максимальных уровней. Так, Российской Федерации было выделено 6400 танков (4975 из них в регулярных частях), 11 480 ББМ (10 525), 6415 артсистем (5105), 3450 боевых самолётов и 890 ударных вертолётов[4]. Эти квоты почти без изменений просуществовали до 2000 г.

На основе принятых в Ташкенте решений 5 июня 1992 г. в Осло состоялась чрезвычайная конференция государств — участников ДОВСЕ, закрепившая юридический статус правопреемников СССР в отношении ДОВСЕ и внесшая необходимые уточнения в текст Договора[5]. Следует отметить, что по аналогичной схеме решались в начале 1993 г. вопросы, связанные с прекращением существования Чехословакии[6].

---

[1] Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents. P.182–183.

[2] Ibid. P. 152–153.

[3] Договор об обычных вооруженных силах в Европе. С. 167–179.

[4] Там же. С. 173.

[5] См.: Там же. С. 145–152.

[6] См.: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents. P. 164–172.

Параллельно с решением этой непростой проблемы велись переговоры о численности личного состава обычных вооружённых сил в Европе, завершившиеся 10 июля 1992 г. подписанием в Хельсинки на высшем уровне Итогового акта, имеющего политически обязывающий характер. Этот документ ограничивал численность личного состава по штатам мирного времени (для Российской Федерации — 1 450 000 человек), регулировал вопросы пересмотра ограничений, обмена информацией, контроля/оценки, устанавливал меры стабилизации (уведомления об увеличении численности частей и о призыве резервного личного состава) и механизмы рассмотрения его положений[1]. Несмотря на изменившуюся обстановку и на тот факт, что численность личного состава не является определяющим фактором военной мощи государства, определённое значение этот документ сохраняет и по сей день.

С июля 1992 г. ДОВСЕ в полном объеме применялся на временной основе, а 9 ноября того же года официально вступил в силу.

Подводя итог первого этапа функционирования Договора (ноябрь 1990 — ноябрь 1992 гг.), можно прийти к следующему выводу. ДОВСЕ подвёл черту под эпохой межблокового противостояния. Договор устанавливал равновесие сил двух союзов на пониженных уровнях, ограничивал возможности размещения их обычных вооружений вдоль линии соприкосновения ОВД и НАТО. Он обеспечивал высокую степень транспарентности в отношении обычных вооруженных сил государств — участников Договора, что позволило осуществлять военное планирование и строительство, исходя не из «наихудшего сценария», а из реальных тенденций развития обстановки. Применительно к ВС СССР имелось в виду сделать их более мобильными, компактными и эффективными, избавившись от устаревших вооружений и техники.

Оценивая роль Договора на этом этапе, В. Путин отметил, что он «позволил провести быстрое и сбалансированное сокращение большого количества избыточных вооружений и техники, доставшихся государствам-участникам в наследство от времен холодной войны, помог пережить без потрясений эпохальные изменения военно-политического ландшафта Европы»[2].

Однако с прекращением существования ОВД, а затем и СССР, выводом советских/российских войск из Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), стран Балтии и республик СНГ, возникновением ряда оча-

---

[1] См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе. С. 153–166.

[2] Заявление Президента Российской Федерации В.В. Путина по случаю десятилетия подписания Договора об обычных вооруженных силах в Европе // Дипломатический вестник. 2000. № 12.

гов конфликтов, а впоследствии и с расширением НАТО договорные механизмы, предназначенные для поддержания баланса сил между двумя военно-политическими союзами, стали утрачивать эффективность.

Второй этап — борьба вокруг проблемы фланговых ограничений (1993–1996)

Наиболее остро после вступления Договора в силу встала так называемая проблема фланговых ограничений. «Фланговая зона» была создана с тем, чтобы исключить опасную концентрацию выведенных из Центральной Европы обычных вооружений на северном и южном отрезках линии соприкосновения стран НАТО и бывшего Варшавского договора, а позднее — бывшего СССР. В эту зону вошли территории Болгарии, Румынии, Молдавии, Греции, Турции, Грузии, Армении, Азербайджана, Исландии, Норвегии, а также части территории Украины и России. В ней вводился более жёсткий ограничительный режим, который не создавал особых проблем для Советского Союза, но оказался совершенно неприемлемым для Российской Федерации.

Во-первых, после распределения советских квот на ОДВТ между государствами — правопреемниками СССР Россия получила право иметь на флангах (это были в основном Ленинградский военный округ, далее — ЛенВО и Северо-Кавказский военный округ, далее — СКВО) не более 1300 танков (из них в регулярных частях — 700), 1380 ББМ (580), 1680 артсистем (1280)[1]. Учитывая размеры российского «флангового района», его геополитическое значение и наличие в нём четырёх крупных бронетанковых ремонтных заводов, такие уровни следовало признать явно недостаточными.

Во-вторых, если до развала СССР СКВО рассматривался как тыловой округ, то с 1992 г. ситуация радикально изменилась — он превратился в приграничный. Обстановка в этом районе стала крайне напряженной, что потребовало от России адекватного военного присутствия в интересах обеспечения внутренней и региональной безопасности.

В этих условиях российской стороной были предприняты усилия по снятию фланговой проблемы[2]. Первоначальная российская позиция — временное приостановление действия «фланговой» статьи V

---

[1] См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе. С. 173.

[2] См.: *Апанасенко В.М., Мостинский С.Б.,Ознобищев С.К.* Договор об обычных вооружённых силах в Европе и Россия — поиски выхода из тупика. М.: Московский Центр Карнеги, 1995. С. 12–14, 38–39. Подробнее см.: *Колесников М.П.* Проблема флангов и будущее Договора об обычных вооружённых силах // Красная Звезда. 19 апреля 1994 г.

Договора с согласия всех государств-участников — была юридически взвешенной, но натолкнулась на жёсткое сопротивление Норвегии и Турции, усматривавших в любом изменении флангового режима угрозу своей безопасности или геополитическим интересам. В этой связи Россия выдвинула ряд альтернативных вариантов, предусматривавших поиск компромиссных решений. Если коротко, то России удалось добиться сокращения площади «фланговых зон». Из зоны СКВО были исключены Волгоградская, Астраханская и часть Ростовской области, из зоны ЛенВО — Псковская область.

Согласие было в итоге достигнуто и закреплено в документах первой Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ (Вена, май 1996 г.)[1]. Оно реально позволяло увеличить возможности России по содержанию ОДВТ в «старом фланговом районе» после 31 мая 1999 г. как минимум на 500–650 танков (в регулярных частях — на 1100–1200), 600–650 ББМ (1400–1450), 800–850 артсистем (1200–1250). И все же эти квоты для «нового флангового района» оставались недостаточными. Но Россия пошла на них ради компромисса.

По большому счёту, главное достоинство «фланговой договоренности» 1996 г. заключалось для России в том, что она на три года снимала остроту фланговой проблемы и давала возможность вести переговоры по дальнейшему «разжатию» фланговых ограничений. Правда, за это пришлось «заплатить» предоставлением дополнительной информации и приемом 10 дополнительных инспекций в год за счёт инспектирующей стороны[2].

Другим важным итогом первой Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ стало изменение условий реализации Россией своих обязательств в отношении сокращения обычных вооружений и техники в счёт выведенных за Урал. Выполнение заявленных Советским Союзом в 1991 г. планов в этой области в новых экономических условиях стало невозможным. В конце концов страны НАТО были вынуждены согласиться с новыми, облегчёнными условиями (продление сроков, подключение к процессу сокращений Казахстана и Узбекистана, упрощённые процедуры признания техники сокращенной и т.д.)[3]. В совокупности с другими решениями, принятыми Совместной консультативной группой (СКГ) в период с 1993 по 1996 г., это дало значительную экономию в процессе сокращения вооружений.

---

[1] Договор об обычных вооруженных силах в Европе. С. 173; *Апанасенко В.М., Мостинский С.Б.,Ознобищев С.К.* Указ. соч. С. 12–14, 38–39. Подробнее см.: *Колесников М.П.* Указ. соч.; Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents. P. 6–10.

[2] Ibid. P. 9–10.

[3] Ibid. P. 15–16.

Наконец, решения Конференции открыли путь к всеобъемлющей адаптации ДОВСЕ к изменившимся европейским реалиям, о чем речь пойдёт ниже.

Суммируя итоги второго этапа функционирования Договора (1993–1996), следует отметить, что главным его содержанием стала борьба Российской Федерации за изменение тех положений ДОВСЕ и связанных с ним документов, которые в связи с прекращением существования СССР в наибольшей степени вошли в противоречие с интересами России.

Третий этап — адаптация ДОВСЕ (1996–1999)

Уже с конца 1993 — начала 1994 гг. российская сторона начала глубокую проработку перспективных проблем Договора. На основе проведенного анализа был разработан и внесён на рассмотрение государств — участников Договора целый «пакет» российских предложений по комплексной модернизации ДОВСЕ[1]. Он включал 12 основных элементов, центральными из которых были идеи преобразования ДОВСЕ в договор, открытый для всех европейских государств, перехода на национальные уровни ОДВТ и установления «правила достаточности» для военно-политических союзов.

Идея необходимости модернизации (или, как её впоследствии стали называть, адаптации) Договора была впервые, хотя и с оговорками, принципиально отражена государствами-участниками в решениях Первой конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ[2]. А уже в декабре 1996 г. в рамках встречи ОБСЕ на высшем уровне в Лиссабоне был согласован документ об охвате и параметрах переговоров по адаптации, фиксировавший цели и задачи, принципы, охват и организационные условия этого процесса[3]. Сами же переговоры начались 21 января 1997 г. в рамках СКГ.

Детальный анализ хода переговоров мог бы стать предметом отдельного объёмного исследования, отражающего не только их «основную

---

[1] Выступления главы делегации Российской Федерации в СКГ В.Н. Кулебякина от 19.03.1996 и от 23.04.1996.

[2] См.: Treaty on Conventional Armed Forces in Europe and Related Documents. P. 6.

[3] См.: Документ, принятый государствами — участниками Договора об обычных вооружённых силах в Европе, относительно охвата и параметров процесса, предусмотренного в пункте 19 Итогового документа Первой конференции по рассмотрению действия Договора об ОВСЕ (Приложение 1 к Журналу 244-го заседания СКГ от 01.12.1996).

интригу» — взаимодействие России со странами НАТО, но и особенности позиций других активных участников этого процесса — Азербайджана, Армении, Болгарии, Грузии, Молдавии, Румынии, Украины и других стран.

Достаточно подробно и объективно он освещён в ряде российских[1] и зарубежных[2] публикаций. В рамках данной работы ограничимся лишь кратким перечислением основных вех переговоров.

При этом необходимо отметить, что первый их этап — концептуальная дискуссия — проходил параллельно с разработкой в треугольнике Москва–Брюссель–Вашингтон Основополагающего акта Россия–НАТО. Отсюда очевидна принципиальная связь двух соглашений — адаптированный ДОВСЕ закрепляет материальные гарантии безопасности России в новых условиях, в рамочной форме отражённые в разделе IV Основополагающего акта.

20 февраля 1997 г. страны НАТО внесли свое предложение об основных элементах для адаптации ДОВСЕ[3]. По сути, оно являлось ответом на российское предложение от 23 апреля 1996 г. и включало такие элементы, как пересмотренная структура ограничений (национальные и территориальные предельные уровни (НПУ и ТПУ), а также зональные пределы для «фланговых районов»), механизм установления этих предельных уровней, их пересмотра и временного превышения, меры стабилизации, присоединение новых государств и т.д.

23 июля 1997 г. СКГ приняла Решение № 8/97 о некоторых основных элементах адаптации Договора[4]. В нём была изложена основная структура адаптированного ДОВСЕ, включающая систему НПУ и ТПУ, призванную заменить систему ограничений, рассчитанную на две группы государств-участников.

20 января 1998 г. российская сторона представила свое видение адаптации фланговых положений Договора[5]. 24 марта того же года она внесла документ «Российские представления о принципах функ-

---

[1] См., например: Главное управление международного военного сотрудничества Министерства обороны Российской Федерации (1951–2000 гг.). Военно-исторический очерк. М., 2001. С. 170.

[2] См., например: *Hartmann R., Heydrich W.* Die Anpassung des Vertrages über konventionelle Streitkrafte in Europa. Ursachen, Verhandlungsgeschichte, Kommentar, Dokumentation. Baden-Baden, 2002.

[3] См.: Предложение об основных элементах для адаптации Договора об ОВСЕ (Приложение 2 к Журналу 251-го заседания СКГ от 18.02.1997).

[4] Decision of the Joint Consultative Group Concerning Certain Basic Elements for Treaty Adaptation (JCG.DEC/8/97 of 23.07.1997).

[5] Заявление делегации Российской Федерации в Совместной консультативной группе от 20.01.1998 (Приложение к Журналу 287-го заседания СКГ от 20.01.1998).

ционирования адаптированного ДОВСЕ»[1], касавшийся механизмов и параметров основных договорных гибкостей (перераспределения НПУ в рамках ТПУ, создания зазоров в пределах ТПУ для размещения иностранных ОДВТ, временных превышений ТПУ).

Ответом на эти инициативы стали, соответственно, внесенное странами НАТО «Предложение, касающееся существа флангового режима и приведения его в соответствие со структурой адаптированного Договора» от 31 марта 1998 г.[2] и Заявление об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе, сделанное Североатлантическим советом и представителями Венгерской Республики, Республики Польша и Чешской Республики на встрече министров, состоявшейся в Брюсселе 8 декабря 1998 г.[3] (последний документ лег в основу переговорной позиции стран НАТО в вопросе о договорных ограничениях и гибкостях).

16 февраля 1999 г. делегации России и Турции выступили с совместным заявлением[4], в котором была зафиксирована договорённость о принципах и модальностях урегулирования фланговой проблемы. Эта двусторонняя договорённость стала основой фланговых положений Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

30 марта 1999 г. СКГ приняла Решение № 3/99[5] об адаптации ДОВСЕ, содержавшее практически полный набор положений Соглашения об адаптации ДОВСЕ. С этого момента делегации в основном перешли от обсуждения принципиальных моментов к отработке конкретных юридических формулировок Соглашения.

---

[1] См.: Заявление делегации Российской Федерации в Совместной консультативной группе — Российские представления о принципах функционирования адаптированного ДОВСЕ от 24.03.1998 (Приложение к Журналу 295-го заседания СКГ от 24.03.1998).

[2] См.: Предложение, касающееся существа флангового режима и приведения его в соответствие со структурой адаптированного Договора от 31.03.1998 (Дополнение к Приложению к Журналу 296-го заседания СКГ от 31.03.1998).

[3] Ministerial Meeting of the North Atlantic Council with the Three Invited Countries held in Brussels. Adaptation of the Treaty on Conventional Armed Forces in Europe (CFE): Restraint and Flexibility (Press Release M-NAC-D-2(98)141, 8 December 1998).

[4] Statement by the Delegations of the Russian Federation and Turkey to the Joint Consultative Group : Understanding on the maintenance and reconciliation of the flank regime with the adapted CFE Treaty (Annex 2 to JCG.JOUR/327 of 16 February 1999).

[5] Решение № 3/99 Совместной консультативной группы от 30.03.1999. (JCG.DEC/3/99 of 30.03.1999).

Особенности Соглашения об адаптации

Результатом переговоров стало подписание 19 ноября 1999 г. в Стамбуле Соглашения об адаптации ДОВСЕ. Его основные положения сводятся к следующему.

Главное в обновлённом ДОВСЕ — это трансформация зонально-групповой основы Договора (по признаку членства в военных союзах времён холодной войны) в систему национальных (для всех категорий ОДВТ) и территориальных (для наземных ОДВТ) уровней для каждого государства-участника. Установлены довольно жёсткие правила изменения величин тех и других. Вместо пяти прежних географических зон, на которые был разбит район применения Договора, вводилась жёсткая «сотовая» сеть территориальных ограничений: 28 территориальных уровней — по числу европейских государств — участников Договора, — а также два фланговых подуровня на территории России и Украины[1].

Новая система устанавливает потолки для размещения наземных ОДВТ, ограничивает «переливы» ОДВТ между государствами, нейтрализует угрозы создания потенциалов для проведения крупномасштабных наступательных операций и, таким образом, повышает стабильность и предсказуемость. Режим адаптированного ДОВСЕ ориентирован на укрепление безопасности каждого государства-участника независимо от принадлежности к военно-политическим союзам.

Центр Европы охватывается стабилизирующими мерами: были установлены пониженные территориальные уровни вооружений Польши, Венгрии, Чехии и Словакии; территориальные уровни этих стран, а также Германии, Украины и Белоруссии не будут пересматриваться в сторону повышения. Страны НАТО в соответствии с Основополагающим актом обязались не размещать на постоянной основе существенные боевые силы на территории новых членов альянса[2].

В целом суммарный объём прав «старых» членов НАТО по сравнению с прежними потолками вооружений альянса значительно сокращён.

Право на так называемое чрезвычайное временное развёртывание (ЧВР) — оговоренное в Договоре право государства-участника на временное развёртывание на своей территории до 459 танков, 723 ББМ и 420 артсистем другого или других государств-участников сверх установленных уровней наземных ОДВТ — обставляется надёжными по-

---

[1] Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. М.: Изд. МО РФ, 2000. С. 6–13, 26–29.

[2] См.: Там же. С. 142–145, 147–153.

литическими ограничителями и сопровождается дополнительными мерами транспарентности и контроля[1]. Кроме того, поскольку новые члены НАТО взяли обязательства понизить уровни своих сил, возможные ЧВР не будут вести к дестабилизации обстановки в Центральной Европе. В адаптированном Договоре устанавливаются более жёсткие национальные ограничения для ударных вертолётов и боевых самолётов, включая случаи передачи авиационной техники одним государством другому.

В адаптированном ДОВСЕ сохранена так называемая фланговая зона, в которую входят Армения, Азербайджан, Болгария, Грузия, Греция, Исландия, Норвегия, Молдавия, Румыния, Турция, а также части территории России и Украины. В ней предусмотрен особый режим, цель которого — создать более жёсткие гарантии недопущения дестабилизирующей концентрации обычных вооружений и техники. В частности, на флангах запрещается проводить ЧВР, а перераспределение национальных и территориальных уровней разрешено только между государствами, входящими в эту зону[2].

Новое качество Договора — охват ограничительным, инспекционным и информационным режимами динамических изменений ОДВТ. В нём чётко зафиксированы абсолютные пределы для временного превышения территориальных предельных уровней в кризисных ситуациях[3]. Подлежат уведомлению и контролю все значимые в военном отношении трансграничные перемещения наземных ОДВТ[4]. Предусмотренные Договором дополнительные меры транспарентности позволяют надежно отслеживать соблюдение национальных уровней для боевых самолётов и ударных вертолётов и любое существенное усиление воздушных группировок в Европе[5].

Существенно уточнены и дополнены положения Договора, касающиеся инспекционного режима. В частности, квота инспекций была увеличена примерно на треть, а также введён новый тип инспекций — для контроля временных превышений ТПУ[6].

Усилена политическая составляющая адаптированного ДОВСЕ. Так, предусмотрены специальные конференции для рассмотрения случаев «чрезвычайных временных развертываний» с последующим

---

[1] См.: Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 13–15.

[2] См.: Там же. С. 28–29.

[3] См.: Там же. С. 14, 28–29.

[4] См.: Там же. С. 47–49, 51.

[5] См.: Там же. С. 51–52.

[6] См.: Там же. С. 82–83, 108–114.

информированием Постоянного Совета ОБСЕ и возможностью принятия надлежащих политических мер для урегулирования ситуаций, связанных с этим развертыванием[1]. Таким способом адаптированный Договор встраивается в инструментарий ОБСЕ по предотвращению кризисов и постконфликтному восстановлению.

Адаптированному ДОВСЕ придан открытый характер. В будущем к нему смогут присоединиться все государства — члены ОБСЕ, имеющие территорию в Европе[2]. Проекция режима Договора на всю Европу от Атлантики до Урала позволит ещё больше укрепить его значение как главного инструмента обеспечения европейской стабильности и военной безопасности, создаст дополнительные возможности для стабилизации ситуации в конфликтных районах средствами контроля над обычными вооружениями.

Параллельно с подписанием Соглашения об адаптации ДОВСЕ и в связи с ним был утверждён Заключительный акт переговоров по адаптации ДОВСЕ[3]. В нём приняты к сведению заявления ряда государств, касающиеся их односторонних политических обязательств:

— заявление Совета НАТО и представителей Венгрии, Польши и Чехии от 8 декабря 1998 г. о подтверждении ранее взятых на себя странами НАТО обязательств по сдержанности в уровнях и развертывании сил[4];
— заявление России о сдержанности в отношении размещения обычных вооружённых сил в Калининградской и Псковской областях[5];
— заявления Венгрии, Польши, Словакии и Чехии об их обязательствах относительно будущего понижения их территориальных предельных уровней[6];
— заявления Белоруссии, Венгрии, Германии, Польши, Словакии, Украины и Чехии об их обязательствах относительно отказа от последующего повышения их территориальных предельных уровней[7];
— заявление Правительства Российской Федерации от 1 ноября 1999 г. о временном превышении фланговых подуровней[8];

---

[1] См.: Там же. С. 24.
[2] См.: Там же. С. 22–23.
[3] См.: Там же. С. 139–155.
[4] См.: Там же. С. 139.
[5] См.: Там же. С. 140, 146.
[6] См.: Там же. С. 140, 142–145.
[7] См.: Там же. С. 140, 147–153.
[8] См.: Там же. С. 140.

— совместное заявление России и Грузии от 17 ноября 1999 г. о российских военных базах и ОДВТ в Грузии[1];
— заявление Молдавии об её отказе от права принимать временное развёртывание на своей территории[2];
— обязательство России вывести/уничтожить российские ОДВТ из Молдавии к концу 2001 г.[3];
— бязательство всех государств-участников оперативно предпринять усилия для содействия завершению процедур ратификации с тем, чтобы Соглашение об адаптации могло бы вступить в силу как можно скорее[4].

Попытаемся дать оценку значения Соглашения об адаптации с учётом того, что основными задачами переговоров российская сторона определила «разжатие» фланговых ограничений и выработку механизмов, минимизирующих военные последствия «первой волны» расширения НАТО в части, касающейся обычных вооружённых сил.

Задача ограничения военного потенциала НАТО была в определённой степени решена путём фиксации в тексте Соглашения и сопутствующих документов следующих элементов.

Во-первых, суммарное сокращение национальных уровней вооружений 19 стран НАТО по сравнению с имевшимися возможностями должно было составить около 4800 танков, 4000 бронемашин и более 4000 артсистем, что соответствует вооружению примерно 10 отмобилизованных дивизий натовского стандарта. Это было достигнуто в основном за счёт снижения возможностей по усилению группировки сухопутных войск США в Европе. Так, по танкам объём прав США уменьшался более чем наполовину (с 4000 до 1800).

Во-вторых, вводилась жёсткая система национальных и территориальных ограничений, которая была призвана не допустить опасных концентраций сил НАТО.

В-третьих, существенно — в три раза — сокращались возможные временные превышения территориальных уровней во фланговых государствах НАТО (Болгарии, Греции, Исландии, Норвегии, Турции), ограничивалась возможность изменения этих уровней.

В-четвёртых, устанавливались пониженные территориальные уровни вооружений для Польши, Венгрии, Чехии и Словакии. Территори-

---

[1] См.: Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 140, 155.

[2] См.: Там же. С. 140, 154.

[3] См.: Там же. С. 140.

[4] См.: Там же. С. 140.

альные уровни этих стран, а также Германии не должны пересматриваться в сторону повышения.

В-пятых, страны НАТО предоставили политические гарантии военной сдержанности — они должны воздерживаться от «дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил, как наземных, так и воздушных» на территориях новых членов альянса.

В-шестых, Соглашение открыло возможность охвата режимом ДОВСЕ тех государств, которые до тех пор не были его участниками (в том числе натовских «новобранцев» — стран Балтии и Словении).

В-седьмых, устанавливаемые Соглашением режимы обмена информацией и контроля позволяли своевременно выявлять любые сколько-нибудь значительные трансграничные переброски бронетехники и артиллерии (с батальонного уровня) и её сосредоточения с превышением территориальных ограничений (с бригадного уровня).

Всё это вместе взятое существенно нивелировало негативные последствия первой «волны» расширения НАТО для безопасности России и европейской стабильности в целом (хотя позже ситуация радикально изменилась в связи со второй «волной» расширения альянса).

Адаптированный ДОВСЕ также в определённой мере увеличивал российские возможности на флангах. В результате работы, начатой в 1993–1996 гг. и продолженной в ходе переговоров по адаптации (1997–1999), удалось:

- вывести из-под фланговых ограничений российские обычные вооружения на территориях Армении, Грузии, Молдавии и Украины, а также в Астраханской, Волгоградской, Псковской областях, восточной части Ростовской области и на ремонтном заводе в станице Кущёвская Краснодарского края;
- существенно повысить уровни вооружений для оставшихся во фланговом районе частей Ленинградского и Северо-Кавказского военных округов (например, по бронемашинам в регулярных частях — с 580 до 2140, т.е. почти в четыре раза);
- сохранить за Россией право усиливать группировку в неспокойных южных районах страны за счёт стабильной северной зоны.

Важно также объективно и беспристрастно оценить и то, чего достичь в ходе переговоров не удалось. Такие оценки в суммированном виде сводятся к следующему. Модернизированный Договор явился результатом компромисса. Не все изначально поставленные задачи удалось решить в полном объеме. Так, России пришлось пойти на сохранение фланговых ограничений, а ценой их существенного «разжатия» стали политические обязательства России о выводе обычных вооружений из Молдавии и Грузии, а также о сдержанности в количест-

вах вооружений на территории ЛенВО. Не удалось ввести прямые ограничения на суммарный военный потенциал стран НАТО и охватить территориальными ограничениями авиацию. Менее жёсткими, чем изначально рассчитывала российская сторона, оказались ограничения на временные развертывания ОДВТ, а также предельные уровни для новых членов НАТО[1].

В целом же Соглашение об адаптации отвечало интересам России, равно как и других государств-участников[2].

Таким образом, основным содержанием третьего этапа функционирования ДОВСЕ (1996–1999) стала его адаптация к новым европейским военно-политическим реалиям. Эта задача была в целом успешно решена подписанием Соглашения об адаптации ДОВСЕ (Стамбул, 19 ноября 1999 г.).

Четвёртый этап — борьба за вступление Соглашения об адаптации в силу (2000–2006)

Главным содержанием четвёртого этапа (2000–2006) стала борьба за вступление Соглашения об адаптации в силу. При этом Российская Федерация стремилась добиться этой цели на основе сотрудничества всех государств-участников, методом убеждения партнёров и демонстрации примера в соблюдении принятых обязательств.

Крупным событием данного этапа стала вторая Конференция по рассмотрению действия Договора (Вена, май 2001 г.). Важнейшим её результатом стала подтвержденная в официальных заключениях Конференции приверженность государств-участников вступлению в силу Соглашения об адаптации так скоро, как это будет возможно[3].

В ходе второй Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ Россия призвала его участников не принимать решений и не предпринимать действий, способных расшатать Договор. К таким шагам, в частности, относились бы: подрыв стратегической стабильности через выход из ключевых соглашений в области ядерных вооружений и нераспространения, нарушение сложившегося соотношения военных

---

[1] См.: *Мухин В., Прошкин В.* Установлен новый расклад сил в Европе // Независимое военное обозрение. 10 декабря 1999 г.

[2] См.: *Ивашов Л.Г.* Нам удалось отстоять российские интересы // Красная Звезда. 10 декабря 1999 г.

[3] Сообщение для печати «В связи с завершением работы второй Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе» (Сообщение ДИП МИДа России от 4 июня 2001 года №1058-04-06-2001).

потенциалов в Европе и отдельных её регионах, применение силы и угрозы силой в международных отношениях без соответствующего решения СБ ООН, непродуманная блоковая политика. В российском заявлении отмечалось и то, что возможный прием в НАТО стран Балтии также имел бы разрушительные последствия для ключевых положений ДОВСЕ, в частности, для фланговых ограничений, зоны стабильности в Центральной и Восточной Европе[1].

Однако этот призыв не был услышан странами НАТО. Практически сразу же после подписания Соглашения об адаптации ДОВСЕ они под воздействием США взяли курс на затягивание процесса введения этого документа в действие. Начало ратификации Соглашения они стали увязывать с выполнением Россией различных условий.

В качестве первого из таких условий было выдвинуто требование вписаться во фланговые ограничения по адаптированному ДОВСЕ. К концу 2001 г. Россия вышла на этот рубеж, несмотря на сложную ситуацию на Северном Кавказе. Однако это не приблизило страны НАТО к ратификации адаптированного ДОВСЕ: они лишь призвали российскую сторону проявить дополнительную транспарентность и предоставить поддающиеся проверке данные о выводе войск с территории Северного Кавказа. Эта просьба была частично удовлетворена, однако ситуация вокруг ратификации Соглашения об адаптации ДОВСЕ осталась без изменений.

С 2002 г. в консолидированной позиции НАТО продвижение в направлении запуска процедур ратификации Соглашения было обусловлено требованием «полного выполнения Россией стамбульских обязательств по Грузии и Молдавии», а, по сути, той их части, которая выходила за рамки ДОВСЕ (базы, военное имущество и т.п.). При этом конкретное содержание понятия «полное выполнение» ими не раскрывалось, а объём выдвигаемых в этой связи требований имел тенденцию к расширению. Так, с определённого момента представители Молдавии стали настаивать на том, что частью стамбульских обязательств России является изъятие с последующей ликвидацией или вывозом на российскую территорию всех обычных вооружений, имеющихся у приднестровской стороны. Грузия, в свою очередь, требовала вывода с объектов бывшей Российской военной базы (РВБ) Гудаута не только российских миротворцев, но также и выселения российских военных пенсионеров и членов их семей.

Реальных же причин затяжки с началом ратификации по крайней мере две. Во-первых, для некоторых стран НАТО контроль над воору-

[1] Там же.

жениями отошел на второй план и стал использоваться лишь как вспомогательное средство для продвижения геополитических интересов альянса на постсоветском пространстве. Иными словами, «краеугольный камень европейской безопасности», как принято называть ДОВСЕ, фактически применяется некоторыми государствами-участниками лишь как инструмент их национальной политики на восточном направлении. Во-вторых, это стремление военного истеблишмента США сохранить себе свободу рук на случай «реконфигурации сил» и их массированной передислокации в рамках подготовки и проведения операций, подобных иракской (адаптированный ДОВСЕ создавал бы в этом случае определённые проблемы).

Россия считала неправомерной увязку начала ратификации США и другими странами НАТО Соглашения об адаптации ДОВСЕ с выполнением не относящихся к Договору элементов её двусторонних договорённостей с Грузией и Молдавией. Российская сторона не ставила под сомнение существо этих договорённостей и была намерена продолжать их выполнение с учётом того, что Молдавия и Грузия обеспечат для этого необходимые условия. Однако исходила она при этом не из «натовской увязки» (российско-грузинская и российско-молдавская договорённости носили двусторонний характер и не порождали никаких обязательств России в отношении третьих стран), а из необходимости стабилизации обстановки в кризисных регионах и из своих национальных интересов[1].

Несмотря на неконструктивную позицию стран НАТО Россия летом 2004 г. ратифицировала Соглашение об адаптации ДОВСЕ[2]. Параллельно с принятием соответствующего Федерального закона Государственная дума озвучила также Заявление «В связи с ратификацией Соглашения об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе»[3], которое впоследствии было приложено к ратификационной грамоте и передано депозитарию Договора. В этом документе, в частности, отражена точка зрения законодателя по вопросам, относящимся к Договору (условия выполнения Россией политических обязательств, принятых в ходе переговоров по адаптации; исключительные обстоятельства, которые могут стать основанием для осуществления Россией мер, затрагивающих режим ДОВСЕ; необходимость принятия дополнительных обязательств рядом иностранных государств; цели дальнейших переговоров в рамках СКГ и т.д.). Положе-

---

[1] См.: *Чернов В., Мазур А.* ДОВСЕ. Россия прошла свою часть пути. // Международная жизнь. 2004. № 11–12.

[2] См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004 г. № 30. Ст. 3082.

[3] Парламентская газета. 1 июля 2004 г.

ния этого Заявления подлежат учёту российской стороной при формировании позиции по вопросам имплементации ДОВСЕ и в дальнейшей переговорной работе. Всего же Соглашение пока ратифицировано четырьмя государствами — Белоруссией, Россией, Казахстаном и Украиной, причём первые три уже сдали свои ратификационные грамоты депозитарию.

Важным событием в истории ДОВСЕ стала третья Конференция по рассмотрению действия Договора (Вена, 30 мая — 2 июня 2006 г.). На Конференции были всесторонне рассмотрены как принципиальные проблемы действия Договора, так и некоторые технические вопросы его выполнения. Накануне Конференции и в её ходе были вновь подтверждены два принципиально различных подхода к оценке жизнеспособности и эффективности действующего ДОВСЕ, а также к шагам, необходимым для выхода из сложившейся вокруг него непростой ситуации.

Участвующие в Договоре страны НАТО и примкнувшие к ним Грузия, Украина, Азербайджан и Молдавия подтвердили, что, по их мнению, ДОВСЕ в его нынешнем виде по-прежнему является «краеугольным камнем европейской безопасности» и действует удовлетворительным образом. Они вновь выразили согласие с известной позицией альянса, что начало ратификации подписанного в 1999 г. Соглашения об адаптации ДОВСЕ станет возможным лишь после «полного выполнения» Россией «стамбульских обязательств» по сокращению её военного присутствия в Грузии и Молдавии.

Российская сторона подчеркнула, что Договор под воздействием масштабных военно-политических изменений во многом устарел и утратил связь с реальной действительностью. Его базовые ограничения, включающие групповые и зональные лимиты, оказались размытыми в результате расширения НАТО. Было отмечено, что натовская увязка неправомерна и безосновательна. За минувшие годы Россия окончательно выполнила все относящиеся к ДОВСЕ договоренности, достигнутые при подписании Соглашения об адаптации (Стамбул, ноябрь 1999 г.). Однако, какие бы действия в контексте «стамбульских обязательств» российская сторона ни предпринимала, они все равно не меняли к лучшему ситуацию вокруг адаптированного ДОВСЕ.

Российская делегация предложила партнёрам по Договору уйти от искусственных увязок и выработать заключительный документ Конференции, в котором фиксировалось бы стремление государств-участников ввести адаптированный Договор в действие до конца 2007 г. Она также поставила вопрос о временном применении Соглашения об адаптации с 1 октября 2006 г. до момента его официального вступления в силу. При условии фиксации этих двух положений российская сторо-

на даже выразила готовность работать над заключительным документом на основе проекта стран НАТО. К сожалению, западные партнёры отвергли российские предложения, что не позволило завершить Конференцию принятием итогового документа[1].

Российская сторона в ходе Конференции выступила с рядом заявлений принципиального характера.

В частности, она обратила внимание на то, что страны НАТО («группа государств-участников, которые подписали или присоединились к Брюссельскому договору 1948 г. или Вашингтонскому договору 1949 г.») превышают ряд групповых и зональных уровней действующего ДОВСЕ. Например, на флангах физическое превышение составляет порядка 1900 танков, 3200 боевых бронированных машин и 1900 артсистем[2].

Второе заявление касалось вопроса о военной сдержанности в связи с расширением НАТО. В этой связи было отмечено, что после включения стран Балтии в НАТО и в условиях полной неопределённости в отношении перспективы их присоединения к ДОВСЕ взятые российской стороной в 1999 г. политические обязательства о сдержанности на Северо-Западе в значительной мере утратили для неё смысл как с военной, так и с политической точки зрения. Они должны быть адекватным образом сбалансированы странами региона, являющимися членами НАТО[3].

В трёх заявлениях были даны развернутая аргументация российской позиции по вопросам выполнения российско-грузинских и российско-молдавских стамбульских договорённостей и обоснованная критика натовской «увязки» этой проблемы с началом ратификации Соглашения об адаптации[4].

Подводя итог Конференции, российская делегация подчеркнула, что Договор об обычных вооружённых силах в Европе в его нынешнем виде практически исчерпал свою жизнеспособность и не отражает более баланса интересов сторон. Некоторые ключевые государства-участники сняли со своей повестки дня или же вообще никогда всерьёз не рассматривали вопрос о введении в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ.

---

[1] Сообщение для печати «Об итогах третьей Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ)» (Сообщение ДИП МИДа России от 5 июня 2006 года №988-05-06-2006).

[2] См.: Заявления Делегации Российской Федерации по пунктам 3 и 5 повестки дня третьей Конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (Добавление к Приложению 40 к Журналу заседания CFE-TRC3.JOUR от 2 июня 2006 г.). С. 1–2.

[3] См.: Там же. С. 2–4.

[4] См.: Там же. С. 4–9.

Делегация заявила, что с учётом подтверждённого на Конференции нежелания стран НАТО вести дело к запуску процесса ратификации Соглашения об адаптации ответственность за дальнейшую судьбу Договора лежит на членах альянса[1].

Глава 11. От приостановления действия ДОВСЕ к восстановлению жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе

Началом пятого этапа в истории ДОВСЕ следует считать выступление В. Путина на Международной конференции по вопросам политики безопасности (Мюнхен, 10 февраля 2007 г.), в котором были обозначены основные болевые точки отношений России с Западом, в том числе в сфере безопасности. Упомянул он и о кризисном состоянии Договора об обычных вооружённых силах в Европе[2].

26 апреля 2007 г. В. Путин в Послании Федеральному Собранию заявил о целесообразности в случае отсутствия прогресса в переговорах с партнёрами объявить мораторий на исполнение Россией ДОВСЕ. Этот мораторий должен будет действовать до тех пор, пока все государства-участники не ратифицируют Соглашение об адаптации и не начнут его строго исполнять, на деле внося свой вклад в сокращение вооружений[3].

Характеризуя ситуацию, приведшую к такому решению, министр иностранных дел России С. Лавров отмечал: «Правда состоит в том, что это наши западные партнёры из стран НАТО фактически ввели в 2001 г. мораторий на адаптированный ДОВСЕ. Несмотря на то, что Россия к тому времени выполнила все свои относившиеся к Договору

---

[1] Заявление Делегации Российской Федерации на третьей Конференции по рассмотрению действия ДОВСЕ (Приложение 40 к Журналу заседания CFE-TRC3.JOUR от 2 июня 2006 г.).

[2] Выступление Президента России В.В. Путина на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности. Германия, 10 февраля 2007 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 12 февраля 2007 г.).

[3] См.: Российская газета. 27 апреля 2007 г.

«стамбульские обязательства», они увязали начало ратификации Соглашения об адаптации с выполнением Россией надуманных условий, не имеющих к ДОВСЕ никакого отношения. Старый же Договор, образца 1990 г., уже к середине 90-х, по общему признанию, не соответствовал новым реалиям. Так что по крайней мере с 2001 г. мы живем в ситуации правовой неопределённости. Россия уже давно предупреждала, что так не может продолжаться вечно.

В то же время мы долгие годы проявляли выдержку и терпение, предлагали партнёрам выходы из тупика. Однако нас не хотели слышать. Вместе с тем военно-политическая обстановка в Европе продолжала меняться. Режим ДОВСЕ, не развиваясь, стремительно утрачивал связь с действительностью. Все это не оставило нам иного выхода, кроме приостановления действия Договора»[1].

Как справедливо заметил видный советский и российский дипломат В. Шустов, «даже самым добрым намерениям без ответных шагов со стороны партнёров приходит конец»[2].

В то же время, заявив о готовности ввести мораторий, российская сторона не оставляла попыток убедить партнёров перейти на более конструктивные позиции. Так, в апреле-мае 2007 г. Российская Федерация провела пять раундов консультаций в рамках Совета Россия–НАТО. Они подтвердили, что страны альянса не готовы учитывать российские озабоченности.

С учётом всего этого 28 мая 2007 г. Российская Федерация направила депозитарию ДОВСЕ запрос о созыве чрезвычайной конференции государств — участников Договора для рассмотрения исключительных обстоятельств, относящихся к Договору[3]. В запросе были перечислены следующие исключительные обстоятельства.

1. Уклонение Республики Болгария, Венгерской Республики, Республики Польша, Румынии, Словацкой Республики и Чешской Республики от оформления изменений в составе групп государств-участников в связи с присоединением указанных государств-участников к Вашингтонскому договору 1949 года.

2. Превышение государствами-участниками, подписавшими или присоединившимися к Вашингтонскому договору 1949 г., «групповых» ограничений ДОВСЕ в результате расширения альянса.

---

[1] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 15-м заседании СМИД ОБСЕ. Мадрид, 29 ноября 2007 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 29 ноября 2007 г. № 1916-29-11-2007).

[2] *Шустов В.* ДОВСЕ: похоронить или реанимировать? // Индекс безопасности. 2008. № 1. С. 94.

[3] См.: Документ JCG.DEL/9/07 от 30 мая 2007 г.

3. Негативное воздействие планируемого размещения обычных вооружений Соединенных Штатов Америки на территориях Республики Болгарии и Румынии на соблюдение «групповых» ограничений ДОВСЕ.

4. Невыполнение рядом государств-участников принятого в Стамбуле политического обязательства об ускоренной ратификации Соглашения об адаптации.

5. Невыполнение Чешской Республикой, Венгерской Республикой, Республикой Польша и Словацкой Республикой принятых в Стамбуле обязательств о корректировке территориальных предельных уровней (ТПУ).

6. Отрицательное воздействие неучастия Латвийской Республики, Литовской Республики и Эстонской Республики в Договоре на выполнение Заключительного акта конференции государств — участников ДОВСЕ (Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.).

Чрезвычайная конференция государств — участников ДОВСЕ состоялась в Вене 12–15 июня 2007 г. В ходе Конференции Российская Федерация детально разъяснила обстоятельства, сделавшие необходимым её созыв[1], и обозначила меры, необходимые для восстановления жизнеспособности режима контроля над обычными вооружениями в Европе:

— возвращение Латвии, Литвы и Эстонии в договорное поле;
— понижение суммы разрешенных уровней и наличий ОДВТ стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного альянсом в результате двух «волн» расширения;
— принятие политического решения об отмене фланговых ограничений для территории России;
— разработка общего понимания термина «существенные боевые силы» и проявление соответствующей сдержанности в период до его согласования;
— вступление в силу или по крайней мере начало временного применения Соглашения об адаптации не позднее 1 июля 2008 г.;
— разработка условий присоединения к ДОВСЕ новых участников и дальнейшая модернизация Договора[2].

Итоги Чрезвычайной конференции показали, что страны альянса по-прежнему увязывали начало ратификации ими Соглашения об

---

[1] См.: Анализ исключительных обстоятельств, относящихся к Договору об обычных вооружённых силах в Европе. Позиционный документ Российской Федерации от 12 июня 2007 г. (Дополнение 1 к Приложению 33 к Журналу заседания CFE-EC(07).JOUR от 15 июня 2007 г.).

[2] См.: Заявление Делегации Российской Федерации на Чрезвычайной Конференции Государств — участников Договора об обычных вооружённых силах в Европе (Приложение 2 к Журналу заседания CFE-EC(07).JOUR от 12 июня 2007 г.).

адаптации ДОВСЕ с выполнением Россией «стамбульских обязательств» и игнорировали внесенные накануне Чрезвычайной конференции конкретные российские предложения по выводу ДОВСЕ из кризиса, ограничиваясь обещаниями обсудить их позже, после вступления адаптированного Договора в силу[1].

Сложившаяся ситуация поставила в повестку дня принятие мер по приостановлению действия Договора. 13 июля 2007 г. был подписан Указ Президента Российской Федерации № 872 «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооружённых силах в Европе и связанных с ним международных договоров»[2].

На основании этого указа приостанавливалось действие ДОВСЕ, а также следующих связанных с ним международных договоров в отношениях России с их участниками:

— Соглашения о максимальных уровнях для наличия обычных вооружений и техники Народной Республики Болгарии, Венгерской Республики, Республики Польша, Румынии, Союза Советских Социалистических Республик и Чешской и Словацкой Федеративной Республики в связи с Договором об обычных вооружённых силах в Европе, подписанным в Будапеште 3 ноября 1990 г. (Будапештское Соглашение)[3];

— Документа, согласованного государствами — участниками Договора об обычных вооружённых силах в Европе, от 19 ноября 1990 г., являющегося приложением к Итоговому документу Первой конференции по рассмотрению действия Договора об обычных вооружённых силах в Европе (Вена, 15–31 мая 1996 г.) (Фланговый Документ)[4].

Период приостановления действия указанных международных договоров начинался через 150 дней после получения российских уведомлений о приостановлении их депозитариями и государствами — участниками ДОВСЕ. Поскольку эти уведомления были переданы 14 июля 2007 г., период приостановления начался с 00 часов московского времени 12 декабря 2007 г.

---

[1] См., например: Дополнение к Приложению 31 к Журналу заседания CFE-EC(07).JOUR от 13 июня 2007 г.

[2] Собрание законодательства Российской Федерации. 2007 г. № 29. Ст. 3681.

[3] Это Соглашение регулирует прежде всего первоначальное распределение установленных ДОВСЕ групповых уровней ОДВТ между государствами-участниками, входившими в Варшавский Договор, и устанавливает механизм их последующего изменения.

[4] Указанный Документ отражает промежуточное компромиссное решение поставленной Российской Федерацией проблемы фланговых ограничений ДОВСЕ, возникшей после прекращения существования СССР.

В направленном одновременно с уведомлениями Меморандуме МИДа России от 14 июля 2007 г. были разъяснены некоторые практические вопросы, связанные с приостановлением. В нём, в частности, отмечалось, что приостановление действия ДОВСЕ и Флангового документа вызвано затрагивающими безопасность Российской Федерации и требующими принятия безотлагательных мер исключительными обстоятельствами, относящимися к содержанию Договора (упомянуты выше), а приостановление действия Будапештского Соглашения стало необходимым в результате принятия соответствующего решения в отношении ДОВСЕ. Приостановление действия именно Будапештского Соглашения и Флангового документа объяснялось тем, что из всех связанных с ДОВСЕ документов только они являлись действующими международными договорами. Приостановление действия перечисленных документов освобождало Россию от обязательства выполнять их в период приостановления в отношениях с остальными государствами-участниками. Разумеется, это относилось и к многочисленным документам, принятым в разное время на основе ДОВСЕ.

В практическом плане приостанавливалась вся деятельность России по выполнению Договора и связанных с ним документов. В частности, временно прекращались предоставление информации, прием и проведение инспекций. Россия в период приостановления не связана ограничениями на количества обычных вооружений (включая политические обязательства о сдержанности). Реальные количества российских обычных вооружений зависят от конкретной военно-политической ситуации, в том числе от готовности других государств — участников ДОВСЕ проявлять сдержанность.

Что касается возможности возобновления действия ДОВСЕ и связанных с ним международных договоров, то этот вопрос может быть рассмотрен после того, как другие государства-участники предпримут конкретные шаги по снятию российских озабоченностей и по восстановлению жизнеспособности договорного режима (указаны выше)[1].

В связи с тем, что некоторые государства — участники ДОВСЕ, ссылаясь на отсутствие в Договоре положений о приостановлении его действия, попытались поставить под сомнение правомерность дейст-

---

[1] См.: Проект основных положений Заключительного документа Чрезвычайной Конференции Государств — участников Договора об обычных вооружённых силах в Европе от 12 июня 2007 г. (Дополнение 2 к Приложению 33 к Журналу заседания CFE-EC(07).JOUR от 15 июня 2007 г.); Заявление Делегации Российской Федерации на Чрезвычайной Конференции Государств — участников Договора об обычных вооружённых силах в Европе (Приложение 2 к Журналу заседания CFE-EC(07).JOUR от 12 июня 2007 г.).

вий российской стороны, им были даны соответствующие разъяснения. В частности, отмечалось, что, хотя в ДОВСЕ прямо не предусмотрено, что государство может приостановить его действие в отношениях с другими участниками, наличие в нём положения о выходе даёт основания утверждать, что государство вправе приостановить Договор на тех же основаниях, по которым оно может выйти из него. Данный вывод вытекает из общего принципа права и обычной нормы международного права, выраженных максимой «кому разрешено большее, тот имеет право и на содержащееся в нём меньшее»[1].

Следует также отметить, что приостановление действия Договора в отличие от выхода из него сохраняет возможность достаточно быстрого возобновления выполнения его положений в случае решения обозначенных нами проблем (чтобы обеспечить необходимую гибкость, Федеральный закон о приостановлении действия ДОВСЕ предусматривает предоставление Президенту Российской Федерации права принятия соответствующего решения). Говоря лишь о приостановлении действия ДОВСЕ, Россия даёт всем государствам-участникам шанс вернуть Договору жизнеспособность.

Поскольку ДОВСЕ (в отличие от двух других документов, действие которых было приостановлено Указом) был ратифицирован в 1992 г. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации, в соответствии с пунктом 1 статьи 37 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации» решение о приостановлении его действия подлежало принятию в форме федерального закона. Поэтому Президент Российской Федерации незамедлительно проинформировал о принятом им решении палаты Федерального Собрания и 21 июля 2007 г. внёс в Государственную думу проект федерального закона «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооружённых силах в Европе».

С вступлением данного Федерального закона в силу 3 ноября 2007 г.[2] выполнение процедур, необходимых для приостановления действия ДОВСЕ, было завершено[3]. Оценивая значение этого акта,

---

[1] Заявление Делегации Российской Федерации на Чрезвычайной Конференции Государств — участников Договора об обычных вооружённых силах в Европе (Приложение 2 к Журналу заседания CFE-EC(07).JOUR от 12 июня 2007 г.). Впоследствии эта позиция была развита в ноте Посольства России в Нидерландах от 30 июля 2008 г., направленной депозитарию ДОВСЕ в целях информирования всех государств — участников Договора.

[2] См.: Российская газета. 3 декабря 2007 г.

[3] Пожалуй, наиболее полно юридические аспекты приостановления действия ДОВСЕ освещены в статье Б. Тузмухамедова (*Тузмухамедов Б.Р.* Приостановление действия ДОВСЕ: юридический факт как учебное пособие // Московский журнал международного права. 2008. № 3. С. 78–100).

С.Лавров подчеркнул, что в предыдущий раз Россия прибегала к подобному шагу ещё в 1870 г., когда она отказалась от дискриминационных положений Парижского трактата, навязанных нашей стране по итогам Крымской войны[1].

К началу декабря 2007 г. консультации России с другими государствами — участниками ДОВСЕ показали, что последние настроены на продолжение поиска развязок, однако пока не готовы к конкретным шагам, направленным на снятие российских озабоченностей. В этой связи 12 декабря 2007 г. началось приостановление действия ДОВСЕ. В то же время Россия выразила готовность к продолжению диалога с партнёрами. Как отметил министр иностранных дел России С. Лавров, «по некоторым нашим озабоченностям, пусть запоздалое, но все-таки есть хоть какое-то стремление найти развязки. По ряду других такого стремления пока не наблюдается. Мы будем продолжать эту работу. Никаких крайних сроков здесь нет. Вступление нашего моратория в силу отнюдь не означает, что усилия будут прекращены. Мы будем и после 12 декабря продолжать эту работу и искать такие договорённости, которые позволят восстановить баланс и стратегическую стабильность в военно-политической сфере на евроатлантическом пространстве»[2].

С конца лета — начала осени 2007 г. под воздействием перспективы российского моратория в подходах стран НАТО к ДОВСЕ обозначились определённые подвижки. Они выразили готовность начать предметный диалог с Россией по проблематике Договора. В качестве отправной точки для такого диалога натовцы выдвинули концепцию «параллельных действий» (некоторые страны НАТО приступают к ратификации Соглашения об адаптации, а Россия возобновляет вывоз боеприпасов из Приднестровья, даёт согласие на интернационализацию миротворческой операции в Молдавии и решает с Грузией вопрос о бывшей РВБ Гудаута). В ней отмечалось, что в случае завершения российских шагов осенью 2007 г. страны НАТО были бы готовы к весне 2008 г. ратифицировать Соглашение. При этом авторы концепции отмечали, что приостановление действия ДОВСЕ сделало бы её «политически несостоятельной».

Не отказываясь в принципе от рассмотрения данного подхода, российская сторона отмечала несбалансированность и нереалистич-

---

[1] См.: Парламентская газета. 20 ноября 2007 г.

[2] Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова в ходе пресс-конференции по итогам участия в заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ. Мадрид, 30 ноября 2007 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 30 ноября 2007 г. №1925-30-11-2007).

ность некоторых его ключевых элементов и подчеркивала, что вывод ДОВСЕ из кризиса возможен только в случае ратификации Соглашения об адаптации всеми государствами-участниками и выполнения других условий, необходимых для восстановления жизнеспособности договорного режима.

В сентябре-декабре 2007 г. состоялись четыре многосторонние неофициальные встречи по ДОВСЕ (в составе всех государств — участников Договора, а также стран Балтии и Словении). Они были полезными для лучшего понимания подходов сторон, хотя конкретных результатов не принесли, а основная практическая работа велась в российско-американском формате.

В октябре 2007 г. американская сторона несколько смягчила свою позицию по «стамбульским обязательствам» (российские миротворцы в Молдавии и Гудауте остаются, а вопрос закрывается в основном за счёт дополнительных мер транспарентности). В ходе последующих раундов двусторонних консультаций США выразили принципиальную готовность обсуждать условия присоединения к ДОВСЕ стран Балтии и Словении, определение «существенных боевых сил», понижение национальных и территориальных уровней вооружений стран НАТО. Однако к концу 2007 г. этот диалог притормозился, а по ряду моментов (прежде всего, по Грузии и Молдавии) обозначился отход американцев от ранее заявленных подвижек. Эта тенденция подтвердилась и в ходе двусторонних встреч в январе и феврале 2008 г.

Более того, Запад по-прежнему был не готов учесть некоторые ключевые российские озабоченности (в первую очередь, отмену фланговых ограничений применительно к территории России). По другим поставленным российской стороной проблемам выражается готовность «обсудить» их, но в основном после вступления в силу адаптированного ДОВСЕ. К нам же выдвигается требование об отмене приостановления ДОВСЕ сразу после согласования «пакетного решения».

Данная позиция, отраженная в заявлении Совета НАТО по ДОВСЕ от 28 марта 2008 г., декларации саммита НАТО в Бухаресте (3 апреля 2008 г.) и последующих документах, принимавшихся альянсом на высшем и высоком уровнях, свидетельствовала о том, что решение проблемы Договора продолжало затягиваться.

В комментарии Департамента информации и печати МИДа России в связи с заявлением НАТО по ДОВСЕ от 28 марта 2008 г. подчёркивалось: «С учётом происшедших после подписания Соглашения об адаптации ДОВСЕ глубоких изменений в военно-политической обстановке в Европе и практической реализации планов по расширению НАТО

долговременная жизнеспособность режима Договора может быть обеспечена только путём скорейшей, без искусственных увязок, ратификации адаптированного ДОВСЕ и одновременного принятия дополнительных мер по его приведению в соответствие с новыми условиями безопасности в Европе на основе известных предложений, внесенных Россией, в том числе на Чрезвычайной Конференции государств — участников ДОВСЕ в 2007 году»[1].

С учётом сохраняющихся расхождений в позициях сторон в Декларации о стратегических рамках российско-американских отношений, принятой по итогам встречи президентов России и США в Сочи 6 апреля 2008 г., отмечалось: «Мы будем вместе работать по преодолению серьёзных разногласий в тех областях, где наши подходы не совпадают, включая... разработку "пакетного решения", которое поможет восстановить жизнеспособность режима ДОВСЕ и скорейшей ратификации адаптированного ДОВСЕ всеми государствами-участниками...»[2].

На двусторонней встрече 29 июля 2008 г. американская сторона выразила готовность интенсифицировать диалог и расширить его формат. Однако после событий августа 2008 г. в Закавказье ситуация вокруг ДОВСЕ усложнилась. Страны НАТО под предлогом необходимости переоценки подходов в связи с новыми обстоятельствами взяли паузу в консультациях. Следующая российско-американская встреча состоялась лишь 17 декабря 2008 г. Изложенные на ней американской стороной подходы к решению проблем, связанных с Грузией, носили явно запросный характер.

После смены администрации США процесс консультаций по ДОВСЕ возобновился. В апреле, июне и сентябре 2009 г. состоялись три полноформатные встречи российской и американской делегаций. Они показали, что с приходом Б. Обамы и объявлением им курса на «перезагрузку» отношений с Россией эта тема постепенно стала выходить из тени, в Вашингтоне началось переосмысление прежних подходов.

---

[1] Комментарий Департамента информации и печати МИДа России в связи с заявлением НАТО по Договору об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) (Сообщение ДИП МИДа России от 1 апреля 2008 г. № 433-01-04-2008).

[2] Декларация о стратегических рамках российско-американских отношений. Сочи, 6 апреля 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 7 апреля 2008 г.).

Путь к восстановлению жизнеспособности режима ДОВСЕ

5 мая 2009 г. в Совместной консультативной группе (СКГ) была представлена памятная записка «Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед», в которой детально изложены российские подходы к «пакетному решению» проблемы ДОВСЕ. В частности, в ней отмечалась необходимость обеспечить сбалансированный характер проекта этого решения, который должен предусматривать «параллельные» или, лучше сказать, встречные действия заинтересованных сторон. Все без исключения аспекты, вызывающие или способные вызвать разногласия, должны быть урегулированы надлежащим образом, и не в неопределённом будущем, а непосредственно в рамках «пакета», причём таким образом, который исключал бы возможность различных интерпретаций и срыва достигнутых договоренностей[1].

Российская сторона исходит из того, что приостановление ДОВСЕ — не самоцель, а оказавшийся неизбежным этап на пути восстановления жизнеспособности режима контроля над вооружениями в Европе. Для достижения этой цели необходимо предпринять ряд шагов, которые должны стать частью «пакетного решения» — отправной точки на пути к ней[2].

Во-первых, понижение суммы разрешенных уровней и в необходимых случаях наличия ограничиваемых Договором обычных вооружений и техники (ОДВТ) стран НАТО в целях компенсации потенциала, приобретенного альянсом в результате двух «волн» расширения. Как отмечал российский политолог В. Кулебякин, на Западе «весьма расхожим является тезис о том, что групповой подход является рудиментом и не отвечает современным реалиям. С формальной точки зрения это может быть и так, поскольку прекратил существование один из военно-политических блоков. Но остался и последовательно увеличивает свою мощь другой блок, что прямо противоречит основополагающему принципу европейского контроля над вооружениями, в соответствии с которым ни одно государство, равно как ни

---

[1] См.: Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед (Памятная записка) (Дополнение к Приложению 3 к журналу заседания СКГ JCG.JOUR/693 от 5 мая 2009 г.).

[2] См.: Ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы германской газеты «Франкфуртер Альгемайне Цайтунг» (Сообщение ДИП МИДа России от 3 декабря 2007 г. №1935-03-12-2007).

одна организация, не должны доминировать в военно-стратегической области»[1].

К концу первого десятилетия нового века сумма максимальных уровней стран НАТО превысила групповые уровни действующего ДОВСЕ почти на 6 тыс. танков, 10 тыс. ББМ, более чем на 5 тыс. артсистем, почти на 1500 боевых самолётов и на 500 с лишним ударных вертолётов (без учёта стран Балтии, Словении и кандидатов на вступление в альянс). В совокупности это на 23 тыс. единиц больше коллективных уровней для НАТО на момент заключения Договора в другую историческую эпоху и практически вдвое больше договорных возможностей участников ДОВСЕ, не входящих в альянс[2]. Соотношение потенциальных возможностей НАТО и крупнейшего не входящего в альянс государства в Европе — России — составляет по разным категориям от 2,5 : 1 до 4,2 : 1.

Некоторые страны альянса считают этот вопрос неактуальным, поскольку сумма наличия вооружений нынешних членов НАТО не превышает групповых уровней «старого» ДОВСЕ. Однако, во-первых, не везде это так (в частности, есть превышение на флангах). А во-вторых, наличие подвержено колебаниям, и своего рода «гарантией безопасности» можно считать лишь разрешённые уровни.

В основе ДОВСЕ (как старого, так и адаптированного) — идея «ликвидации неравенств, наносящих ущерб стабильности и безопасности, и ликвидации потенциала для осуществления внезапного нападения и для начала крупномасштабных наступательных действий в Европе»[3]. Чрезмерная концентрация ОДВТ в руках или на территории какого-либо государства или группы государств наносит ущерб этим целям. Поэтому расширение какого-либо военно-политического союза должно сопровождаться мерами в сфере контроля над вооружениями, обеспечивающими соизмеримость совокупного военного потенциала его членов с потенциалами других участников ДОВСЕ и непревышение тех лимитов, которые были в свое время сочтены безопасными.

---

[1] Ежегодная Конференция по обзору проблем в области безопасности 2009 г. Рабочее заседание II. Военно-политические аспекты безопасности: Механизмы контроля над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности в регионе ОБСЕ. Профессор Вячеслав Кулебякин. Коллективная безопасность или новая конфронтация. Кто что выбирает?

[2] См.: Стенограмма выступления Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на «Мюрдалевских чтениях». Женева, 12 февраля 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 12 февраля 2008 г. № 187-12-02-2008).

[3] Соглашение об адаптации Договора об обычных вооружённых силах в Европе. М.: Изд. МО РФ, 2000. С. 4.

Отсутствие военной гегемонии какого-либо союза в районе применения Договора должно быть обеспечено и в будущем. Особых сложностей для стран НАТО это вызвать не должно, поскольку даже новые пониженные уровни в большинстве случаев будут выше нынешних реальных. Позиция альянса в общем плане допускает возможность «рассмотрения» изменения уровней, да и то лишь после вступления в силу Соглашения об адаптации[1]. Этого, конечно, недостаточно для решения проблемы. Соответствующие показатели должны стать приложением к «пакету»[2].

Во-вторых, участие в ДОВСЕ Латвии, Литвы, Эстонии, Словении и других государств.

Режим ДОВСЕ изначально основывался на участии всех стран НАТО и Варшавского Договора (а затем и их правопреемников). Было бы странно и неприемлемо, если бы он не включал новых членов альянса. Российская сторона исходит из того, что с каждым государством — членом НАТО, не участвующим в ДОВСЕ, должно быть подписано соглашение о присоединении к Договору, которое вступило бы в силу или как минимум начало бы применяться на временной основе вместе с Соглашением об адаптации. Эти соглашения содержали бы и конкретные параметры обязательств новых государств-участников. Впоследствии наработанный при этом опыт мог бы быть использован при рассмотрении вопроса о присоединении других государств.

Образовавшаяся в свое время на российских границах «чёрная дыра» (с точки зрения контроля над вооружениями) не может не беспокоить Россию. Тем более что в последние годы в этом регионе идёт наращивание вооружений. Страны Балтии были исключены из района применения ДОВСЕ в 1991 г. заявлением Председателя Совместной консультативной группы, что с юридической точки зрения по крайней мере сомнительно (в текст ДОВСЕ поправки не вносились, и в нём до сих пор фигурирует «территория Прибалтийского военного округа»). Кстати, уже после этого шага администрация США считала возможным участие стран Балтии в ДОВСЕ образца 1990 г. также без внесения в него поправок (соответствующие письма направлялись госдепартаментом в Сенат при ратификации ДОВСЕ)[3]. Такое решение в принципе возможно и сегодня.

---

[1] NAC (North Atlantic Council) Statement on CFE («NATO Press Release». 28 March, 2008).

[2] Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед.

[3] The CFE Treaty Report together with Additional Views (Exec. Rept. 102-22). Senate, 102d Congress, 1st Session, 1991. P. 117.

В 1999 г. Россия приняла в Стамбуле политическое обязательство о сдержанности в отношении уровней и развертываний своих наземных ОДВТ на территориях Калининградской и Псковской областей. Отсутствие у неё иных планов и намерений было обусловлено сохранением существовавшей на тот момент военно-политической ситуации[1]. Ситуация в Прибалтике с тех пор радикально изменилась. Россия же до настоящего времени на практике придерживается своего заявления. Однако так не может продолжаться вечно. Чтобы Россия и дальше могла проявлять сдержанность в этом районе, существовавший в 1999 г. баланс должен быть так или иначе восстановлен. Предпочтительно, чтобы это произошло не за счёт российских наращиваний, а за счёт адекватной военной сдержанности на территориях государств Балтии. В этом же контексте данные государства должны быть охвачены фланговым режимом.

Следует также отметить, что приглашение в НАТО Албании, Хорватии, а в перспективе также, вероятно, Македонии и Черногории ставит в повестку дня вопрос и об их присоединении к ДОВСЕ.

Позиция стран НАТО предусматривает, что после согласования «пакета параллельных действий» «члены НАТО, не являющиеся участниками ДОВСЕ, публично подтвердят свою готовность обратиться с просьбой о присоединении к адаптированному Договору, как только он вступит в силу. После консультаций с союзниками они будут открыты для обсуждений со всеми государствами — участниками Договора, включая Россию, относительно условий своего присоединения»[2]. Однако эта формулировка не даёт ответа на вопрос о том, когда и чем именно должны завершиться эти «обсуждения». Заявления, с которыми страны Балтии выступали до сих пор, не свидетельствуют об их готовности к скорому началу практической работы. Подготовка их позиции к консультациям о присоединении далека от завершения. И это не может не осложнять общую ситуацию. Согласно российскому подходу, конкретные условия присоединения новых государств — членов НАТО к ДОВСЕ должны стать неотъемлемым приложением к «пакетному решению»[3].

В-третьих, отмена фланговых ограничений для территории России. Так называемые фланговые ограничения не позволяют России свободно перемещать оснащенные обычными вооружениями и техникой войска по своей территории. В 1990 г. они были установлены,

---

[1] См.: Соглашение об адаптации Договора об обычных вооружённых силах в Европе. С. 146.

[2] NAC Statement on CFE.

[3] Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед.

исходя из опасений относительно «перелива» сил из Центральной Европы на север и юг континента и их размещения на границах Турции и Норвегии. Эти опасения не оправдались, и фланговые ограничения для России давно потеряли смысл. Более того, они рассматриваются российской стороной как устаревшие, неоправданные в нынешней военно-политической ситуации, дискриминационные и препятствующие борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом. Поэтому был сделан однозначный вывод: никаких дискриминационных фланговых подуровней на территории Российской Федерации быть не должно. С учётом реальных соотношений в количествах обычных вооружений во фланговой зоне даже существенное увеличение Россией своего потенциала в этом регионе не смогло бы нанести ущерба безопасности ни НАТО, ни отдельных его членов.

Возможно, для некоторых государств сохранение флангового режима, даже без России, имеет смысл с точки зрения предотвращения региональной гонки вооружений. В других случаях охват фланговым режимом новых участников Договора необходим для сохранения некоторых политических обязательств о военной сдержанности, принятых в 1999 г. с учётом существовавшей тогда обстановки. В этой связи Россия ставит вопрос об отмене фланговых ограничений для своей территории, а не флангового режима в целом.

Страны НАТО подчеркивают «стратегическую важность» флангового режима[1]. Однако, по существу, единственный аргумент, выдвигаемый некоторыми из них против решения проблемы на предлагаемой российской стороной основе, сводится к тому, что отмена фланговых ограничений для России поставила бы под вопрос сохранение флангового режима в целом, а в некоторых частях района применения Договора это могло бы привести к региональной гонке вооружений.

С целью устранения этой озабоченности Начальником Генерального штаба Вооруженных Сил России Ю. Балуевским 15 мая 2008 г. была выдвинута идея решения «фланговой проблемы» за счёт распространения флангового режима на всю территорию России, входящую в район применения ДОВСЕ. Реализация этой идеи позволила бы, с одной стороны, уравнять Россию в правах и обязательствах с остальными «фланговыми» государствами — участниками ДОВСЕ, а с другой — сохранить фланговый режим и даже укрепить его за счёт расширения территориальной сферы его применения[2]. Какой-либо реакции стран НАТО на эту идею не последовало.

---

[1] См.: NAC Statement on CFE.

[2] *Комар А.* Судьба ДОВСЕ решится на флангах // Независимая газета. 19 июня 2008 г.

Что же касается процедурной стороны, то для России приемлема как двухэтапная схема (политическое решение в рамках первоначального «пакетного решения», а его юридическое оформление — после вступления в силу адаптированного ДОВСЕ), так и принятие поправки уже на данном этапе, чтобы большинство государств-участников ратифицировало её вместе с Соглашением об адаптации.

Страны НАТО в самой общей форме заявляют о своей готовности «рассмотреть, там, где это возможно, изменения количественных значений предельных уровней вооружений» да и то лишь после вступления в силу Соглашения об адаптации[1]. Такой подход для российской стороны неприемлем, поскольку он не гарантирует удовлетворительного решения поставленной ею проблемы.

Отмена дискриминационных территориальных подуровней для Российской Федерации является абсолютно необходимой предпосылкой достижения «пакетной» договоренности. Если кто-то из партнёров в контексте отмены подуровней ощущает необходимость в согласовании дополнительных мер доверия, разумеется, взаимных, российская сторона готова внимательно изучить соответствующие предложения[2].

В-четвёртых, разработка общего понимания термина «существенные боевые силы» и проявление соответствующей сдержанности в размещении сил в период до его согласования.

В рамках Основополагающего акта Россия–НАТО альянс отказался от «дополнительного постоянного размещения существенных боевых сил», аналогичное обязательство приняла на себя и Россия[3]. Впоследствии страны НАТО конкретизировали это положение, в частности, в Заявлении Совета НАТО от 8 декабря 1998 г., упомянутом в Заключительном акте Конференции государств — участников ДОВСЕ (Стамбул, 17–19 ноября 1999 г.)[4]. В рамках этой Конференции Российская Федерация также приняла политическое обязательство, касающееся «существенных боевых сил»[5]. Из изложенного следует, что соответствующие положения Основополагающего акта Россия–НАТО и конкретизирующих его документов имеют значение в контексте ДОВСЕ как часть «стамбульского пакета». В то же время каких-либо официально

---

[1] См.: NAC Statement on CFE.

[2] См.: Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед.

[3] Действующее международное право. Документы. В 2 т. / Сост. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. М., 2007. Т. 1. С. 608–609.

[4] См.: Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 139.

[5] Там же. С. 146.

согласованных цифровых параметров «существенных боевых сил» на сегодня нет.

Исходя из этого, российская сторона считает необходимым согласовать общее понимание этих положений и утвердить его в рамках СКГ или конференции государств-участников. Российская сторона настаивает на таком утверждении, поскольку выработанное Россией и странами НАТО определение будет относиться к «стамбульским обязательствам», касающимся и других участников Договора.

15 июля 2008 г. российская делегация в венской Совместной консультативной группе по ДОВСЕ внесла развернутый проект понимания этого термина[1]. Он исходит из того, что критерию «существенности» отвечает размещённая на территории новых членов альянса после подписания Основополагающего акта на период более 42 дней в году совокупность сил и средств, эквивалентная бригаде (авиакрылу, вертолётному батальону) или имеющая на вооружении ОДВТ, количества которых в совокупности превышают хотя бы один из следующих параметров: 41 боевой танк, или 188 боевых бронированных машин, или 90 артиллерийских единиц калибра 100 мм и более, или 24 боевых самолёта, или 24 ударных вертолёта. Россия также полагает, что в период до официального принятия соответствующего документа каждая из сторон Основополагающего акта должна воздерживаться от шагов, которые могут быть расценены другой стороной как размещение существенных боевых сил.

Позиция стран НАТО предусматривает, что «НАТО и Россия разработают определение термина «существенные боевые силы», используемого в Основополагающем акте Россия–НАТО»[2] после согласования «пакетного решения». По мнению российской стороны, нет никакой необходимости откладывать согласование этого определения; оно также должно быть приложено к «пакету»[3].

В-пятых, скорейшее введение в действие Соглашения об адаптации или, по крайней мере, начало его временного применения. Очевидно, для ратификации Соглашения потребуется некоторое время (чаще всего называется срок от 12 до 18 месяцев, некоторые страны НАТО утверждают, что им может потребоваться до двух лет). Принципиально важно, однако, чтобы процесс ратификации вновь не затянулся до бесконечности, как это произошло после Конференции государств —

---

[1] Заявление делегации Российской Федерации в Совместной консультативной группе от 15.07.2008. (Приложение 8 к Журналу 669-го заседания СКГ от 15.07.2008 (JCG.JOUR/669, 15 July 2008, Annex 8)).

[2] NAC Statement on CFE.

[3] См.: Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед.

участников Договора в Стамбуле 19 ноября 1999 г. Реальным представляется срок в 6–9 месяцев, после того как будет принято «пакетное решение» по ключевым проблемам Договора. Кроме того, важно, чтобы в числе тех, кто будет в первых рядах ратифицирующих, были наиболее крупные государства НАТО, а также Грузия и Молдавия.

Поскольку в ряде государств-участников исполнительная власть не может ручаться за то, что намеченные сроки ратификации будут соблюдены, необходимо предусмотреть возможность временного применения Соглашения об адаптации. Оптимально было бы начать временное применение сразу после достижения «пакетного решения». Однако некоторые страны НАТО отмечают, что это могло бы вызвать проблемы юридического характера. В то же время они признают возможность при оформлении «пакетного решения» принять политическое обязательство о том, чтобы действовать в соответствии с объектом и целями адаптированного ДОВСЕ, соблюдать его предельные уровни.

С учётом этой позиции партнёров российская сторона предложила компромиссную двухэтапную схему: первые 6 месяцев действовало бы политическое обязательство, а затем, если к этому времени Соглашение не вступит в силу, началось бы его временное применение (данные о возможных сроках ратификации Соглашения государствами-участниками позволяют предположить, что через 6 месяцев эту процедуру вполне может завершить большинство из них). То есть, по существу, повторялся бы опыт 1991–1992 гг., когда нынешний ДОВСЕ также применялся на временной основе. В официальной позиции стран НАТО нет даже упоминания о возможности временного применения Соглашения об адаптации. Некоторые из них отмечают, что в силу внутреннего законодательства не смогут пойти на этот шаг до тех пор, пока их парламенты не ратифицируют Соглашение.

В-шестых, начало дальнейшей модернизации Договора. Необходимость дальнейшей модернизации адаптированного Договора стала очевидна вскоре после подписания Соглашения об адаптации. Так, уже первая попытка смоделировать действие обновлённого режима обмена информацией выявила определённые его недостатки (а точнее, избыточность). Может возникнуть вопрос относительно охвата договорными ограничениями некоторых новых систем вооружений[1]. Есть и другие серьёзные вопросы, требующие пристального рассмотрения.

---

[1] См., например: *Павлушенко М., Евстафьев Г., Макаренко И.* Беспилотные летательные аппараты: история, применение, угроза распространения и перспективы развития // Научные записки ПИР-Центра: национальная и глобальная безопасность. 2004. № 2.

Позиция стран НАТО состоит в том, что после вступления в силу адаптированного Договора «союзники по НАТО рассмотрят действие адаптированного ДОВСЕ с Россией и другими участниками Договора. В качестве составной части мы рассмотрели бы изменения в параметрах предельных уровней техники там, где они возможны. Это дало бы возможность всем партнёрам по Договору, включая Россию, высказать свои озабоченности относительно любых конкретных элементов адаптированного Договора»[1].

В принципе российская сторона исходит из того, что в соответствии с положениями ДОВСЕ она так или иначе имеет возможность в любой момент высказать свои озабоченности по любым вопросам, относящимся к ДОВСЕ — как в рамках СКГ, так и на конференциях государств-участников. В данном же случае речь должна идти не о постановке вопроса, а о полномасштабных переговорах о модернизации адаптированного ДОВСЕ, необходимость которой, кстати, признавалась и экспертами стран НАТО.

Российская Федерация выступает за то, чтобы государства — участники ДОВСЕ приняли решение о том, что сразу после начала действия адаптированного Договора они начнут переговоры о его дальнейшей модернизации. Такое решение могло бы содержать и примерный перечень вопросов, которые они хотели бы рассмотреть на этих переговорах[2].

Российская сторона выражает готовность возобновить действие ДОВСЕ с момента вступления в силу Соглашения об адаптации ДОВСЕ либо с момента начала его временного применения, предусмотренного в «пакетном решении». После согласования «пакетного решения» и с учётом его содержания она могла бы рассмотреть возможность осуществления в качестве жеста доброй воли на двусторонней основе некоторых взаимных мер транспарентности в районе применения ДОВСЕ в период до начала временного применения/вступления в силу Соглашения об адаптации[3].

В отношении решения проблем, связанных с Грузией и Молдавией, российская сторона исходит из того, что все «стамбульские обязательства» в контексте Договора ею выполнены[4] (в отличие, кстати, от некоторых других государств-участников, включая Грузию и Молдавию).

---

[1] NAC Statement on CFE.

[2] См.: Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед.

[3] См.: Там же.

[4] См.: Ответы Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на вопросы германской газеты «Франкфуртер Альгемайне Цайтунг» (Сообщение ДИП МИДа России от 3 декабря 2007 года №1935-03-12-2007).

Поэтому сам факт обсуждения ею различных вариантов решения указанных проблем в контактах, посвящённых ДОВСЕ, явился ярким проявлением доброй воли и серьёзным шагом навстречу партнёрам.

Отправной точкой для начала такого обсуждения стало признание странами НАТО нереалистичности ранее выдвигавшихся требований немедленного вывода российских военнослужащих (включая миротворцев) и вывоза боеприпасов, а также их готовность решить проблему в основном за счёт обеспечения транспарентности российского военного присутствия.

В памятной записке от 5 мая 2009 г. отмечалось, что российская сторона в рамках «пакета» и при условии придания ему действительно сбалансированного характера могла бы рассмотреть некоторые моменты, связанные с транспарентностью. Это относится как к Молдавии, так и к ситуации в Закавказье, с учётом реальной ситуации в соответствующих регионах[1]. Применительно к Молдавии Россия считает необходимым приложить к «пакету» проект решения, одобряющего и поддерживающего продолжение нынешней миротворческой операции в соответствии с российско-молдавским Соглашением 1992 г. После согласования «пакета» проект такого решения был бы предложен государствами — участниками ДОВСЕ на утверждение Постоянному совету ОБСЕ[2].

В то же время российская сторона считает контрпродуктивными попытки включения в «план параллельных действий» вопросов, относящихся к сфере урегулирования «замороженных конфликтов», наделения ОБСЕ или какого-либо из государств-участников «особыми правами» по контролю за российскими военными, применения «двойного стандарта» к сторонам стамбульских договоренностей, расширительного толкования и применения положений ДОВСЕ и т.д.

Следует отметить, что положения плана «параллельных действий», относящиеся к Грузии и Молдавии, по инициативе западных партнёров были максимально детализированы. От сопоставимой детализации других положений «пакета» они всячески уходят. Страны НАТО исходят из того, что предложенный Соединенными Штатами Америки «пакет» «включает решение вопроса о российских обязательствах, относящихся к Республике Молдова и Грузии», и выражают готовность «объединиться» с Россией в выполнении этого «пакета». Они также отмечают, что «союзники по НАТО будут продвигаться с ратификацией адаптированного ДОВСЕ параллельно с выполнением Российской Федерацией конкретных, согласованных шагов по решению

---

[1] См.: Восстановление жизнеспособности ДОВСЕ: путь вперед.

[2] См.: Там же.

остающихся вопросов, относящихся к российским силам/объектам в Республике Молдова и Грузии, как изложено в «пакете»».

Российская сторона считает, что последняя увязка политически и юридически неоправданна, а с практической точки зрения контрпродуктивна. Затягивание под надуманными предлогами ратификации Соглашения об адаптации является прямым нарушением стамбульского обязательства «оперативно предпринять усилия для содействия завершению национальных процедур ратификации, с тем чтобы Соглашение об адаптации могло вступить в силу как можно скорее»[1]. Что касается упоминания неких «российских обязательств, относящихся к Республике Молдова и Грузии», то в контексте ДОВСЕ таких невыполненных обязательств не осталось.

Принципиальные российские подходы к ДОВСЕ остаются неизменными. Долговременная жизнеспособность его режима может быть обеспечена только путём скорейшей, без искусственных увязок ратификации адаптированного Договора об ОВСЕ и одновременного принятия дополнительных мер по его приведению в соответствие с новыми условиями безопасности в Европе. При этом «пакетное решение» не может предусматривать конкретные шаги России навстречу партнёрам в обмен на их обещания «рассмотреть» российские озабоченности в неопределённом будущем. Как отмечал Президент Российской Федерации Д. Медведев, «мы понимаем, что национальная безопасность не может держаться на честном слове»[2]. С учётом этого в «пакете» должны содержаться чёткие формулировки обязательств сторон по всем ключевым вопросам.

Таким образом, ситуация вокруг Соглашения об адаптации ДОВСЕ и вокруг европейского режима контроля над обычными вооружениями в целом продолжает оставаться критической. Его участники по-прежнему стоят перед выбором — либо скорейшее введение в действие Соглашения и принятие других мер по восстановлению жизнеспособности договорного режима, либо неминуемая и, возможно, весьма скорая кончина Договора. Положение усугубляется ещё и тем, что некоторые варианты развития событий (например, включение Украины и Грузии в НАТО) способны поставить крест даже на адаптированном ДОВСЕ.

Выступая на пресс-конференции по итогам заседания Совета Россия–НАТО 7 декабря 2007 г., министр иностранных дел России

---

[1] Соглашение об адаптации Договора об обычных вооруженных силах в Европе. С. 140.

[2] Международная жизнь. 2008. № 8–9. С. 71.

С. Лавров заявил: «Мы готовы продолжать консультации. Как только будет найдено удовлетворительное решение по всем законным озабоченностям России, как только общеприемлемые договоренности будут достигнуты, убеждён, что режим контроля над обычными вооружениями будет восстановлен, но уже на новый, не абсурдный, а реалистичный и общеприемлемый лад»[1].

На заседании СМИД ОБСЕ в Хельсинки 5 декабря 2008 г. С. Лавров следующим образом охарактеризовал развитие ситуации вокруг Договора за год: «Если говорить о ДОВСЕ, то проект "пакетного решения" на основе так называемых параллельных действий по выводу Договора из глубокого кризиса пока напоминает скорее план детально прописанных российских действий в обмен на довольно аморфные обещания со стороны НАТО. Этот дисбаланс необходимо устранить путём насыщения всех элементов «пакета» конкретным содержанием, не допускающим различных интерпретаций. Россия исходит из того, что спасение режима ДОВСЕ через реабилитацию Соглашения об адаптации Договора и принятие других мер по повышению его жизнеспособности не может быть исключительной прерогативой Москвы и Вашингтона. Другие государства-участники также должны иметь возможность внести свой вклад»[2].

Наконец, спустя ещё год на заседании СМИД ОБСЕ в Афинах 1 декабря 2009 г. С. Лавров отметил: «Мы сожалеем, что последние два года оказались фактически потерянными для поиска выхода из кризиса. До сих пор нет ответа на наши предложения о дальнейших шагах на основе российско-американского проекта "пакетного решения". Ещё раз призываем партнёров перейти к интенсивной работе по восстановлению жизнеспособности ДОВСЕ с использованием всех каналов»[3].

---

[1] Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ Министра иностранных дел России С.В. Лаврова по итогам заседания Совета Россия–НАТО на уровне министров иностранных дел (Штаб-квартира НАТО. Брюссель, 7 декабря 2007 г.). (Сообщение ДИП МИДа России от 8 декабря 2007 г. №1979-08-12-2007).

[2] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 16-м заседании СМИД ОБСЕ. Хельсинки, 5 декабря 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 5 декабря 2008 г. № 1965-05-12-2008).

[3] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 17-м заседании Совета министров ОБСЕ. Афины, 1 декабря 2009 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 1 декабря 2009 г. №1831-01-12-2009).

Глава 12. Договор по открытому небу[1]

Предыстория ДОН

Договор по открытому небу (ДОН) является примером того, сколь долгим — более 45 лет — может быть в сфере контроля над вооружениями путь от идеи до вступившего в силу соглашения.

Идея осуществления мер инспекции для контроля за выполнением возможных договорённостей в области разоружения была в общей форме высказана президентом США Д. Эйзенхауэром на женевском совещании глав правительств великих держав — СССР, США, Великобритании и Франции — в июле 1955 года[2]. Вскоре она была конкретизирована — речь шла о договорённости между Соединенными Штатами и Советским Союзом о том, что «мирные самолеты совершали бы полёты над территориями друг друга с целью проведения фотосъемки таким образом, чтобы каждый мог быть уверен, что другой не планирует массированное внезапное нападение»[3].

Реакция советской стороны на эту инициативу была скептической. Председатель Совета Министров СССР Н. Булганин отмечал, что аэрофотосъемка не даст ожидаемых результатов с учётом размеров Советского Союза и США. Кроме того, он считал необходимым указать, что предложенный план затрагивал только территории двух стран, оставляя в стороне войска и вооружения на территориях других стран[4].

Тем не менее уже в марте 1956 г. СССР признавал возможность того, что «на определённой стадии осуществления всеобъемлющей программы разоружения... заинтересованные страны рассмотрят вопрос относительно возможного использования аэрофотосъемок в качестве одного из методов контроля»[5]. А 17 ноября 1956 г. советская сторона заявила: «Учитывая... что предложение об аэрофотосъемках выдвигается в качестве условия заключения соглашения по вопросам разоружения... Советское правительство... готово рассмотреть вопрос о при-

---

[1] Автор выражает признательность С. Колесникову за помощь в работе над этой главой.

[2] The Geneva Conference of Heads of Government, July 18–23, 1955. Washington : US Government Printing Office, 1955. P. 21.

[3] Ibid. P. 87.

[4] См.: Правда. 5 августа 1955 г.

[5] Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. М.: ОМО МИДа СССР, 1960. С. 105.

менении аэрофотосъемок в районе расположения в Европе основных вооружённых сил Североатлантического блока и стран — участниц Варшавского Договора с расчётом на глубину до 800 км на восток и на запад от линии разграничения указанных выше вооружённых сил при наличии согласия соответствующих государств»[1].

Такое развитие советского подхода позволило приступить в рамках Подкомитета Комиссии ООН по разоружению к обсуждению возможных вариантов плана «открытого неба». Центральным при этом стал вопрос о конфигурации районов воздушной инспекции в Европе и на Дальнем Востоке.

В основе западного подхода лежала идея об открытии для воздушной инспекции всей расположенной на материке территории США, всей Аляски, включая Алеутские острова, всей территории Канады и всей территории Советского Союза[2]. Очевидно, что западные участники переговоров понимали неприемлемость такого требования для СССР. Советская сторона заявляла, что «указанное предложение является нереальным, надуманным. Ни одно миролюбивое государство не может дать согласия на аэрофотосъёмку всей его территории, не ставя под удар интересы своей безопасности»[3]. С учётом этого США и их союзники предложили альтернативу — открыть для воздушной инспекции всю территорию СССР, Канады (Аляска), США, Дании (Гренландия) и Норвегии к северу от полярного круга, а также всю территорию Канады, США и СССР к западу от 140 градусов западной долготы, к востоку от 160 градусов восточной долготы и к северу от 50 градусов северной широты, всю остальную часть Камчатки, всю остальную часть Аляски, Алеутские и Курильские острова[4].

И лишь при условии принятия Советским Союзом одного из этих альтернативных вариантов западные державы были готовы — с оговорками — установить зону воздушной инспекции в Европе. При этом она должна была охватывать сектор, ограниченный 40-й параллелью, 10-м и 60-м меридианами (т.е. от Норвегии, Дании, Италии, восточных районов ФРГ до Урала и Аральского моря). В случае неприемлемости этого варианта для СССР речь могла бы идти о «более ограниченной зоне», но лишь с условием, что она «будет включать значительную часть территории Советского Союза, а также и другие страны Восточной Европы»[5]. Это был шаг назад даже от более ранних предло-

---

[1] Правда. 18 ноября 1956 г.

[2] Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. С. 162.

[3] Там же. С. 175.

[4] Там же. С. 163.

[5] Там же.

жений США, ограничивавших сектор инспекции в Европе 5-м и 30-м градусами восточной долготы.

Не удивительно, что эти предложения не вызвали энтузиазма у советской стороны. В основе её позиции лежал тезис о том, что «функции и объем контроля... находятся в непосредственной зависимости от того, в каком состоянии находятся отношения между государствами и каковы характер и значимость проводимых мероприятий по разоружению»[1]. Советское правительство также отмечало, что «исключение из-под воздушной инспекции некоторых стран НАТО, а также стран, хотя и не являющихся членами НАТО, но на территории которых располагаются иностранные военные базы, поставило бы в неравные условия Советский Союз и его союзников по Варшавскому договору, территории которых предлагается открыть для воздушной инспекции»[2]. Соответственно, облёты всей территории СССР и США предлагалось отложить на следующий этап, когда в результате осуществления мер разоружения «сами по себе отпали бы препятствия для проведения и взаимного фотографирования всей территории СССР, США и других стран, входящих в НАТО... а также территории других стран — участниц Варшавского Договора»[3].

Применительно к Европе советской стороной отмечалось, что американский «план проведения воздушной инспекции охватывает в Европе лишь небольшую часть территории стран — участниц Североатлантического союза и значительную территорию стран — участниц Варшавского договора»[4] (впоследствии, как мы помним, западными участниками был поставлен вопрос о включении в зону и всей европейской части СССР). В то же время СССР не исключал возможности проведения аэрофотосъёмок в секторе от 0 до 25 градусов восточной долготы и от 39 градусов 38 минут до 54 градусов северной широты[5] (т.е. от запада Франции и востока Великобритании до Западной Белоруссии и Западной Украины и от севера Германии до южной оконечности Албании). Позднее СССР вернулся к своей первоначальной позиции, предусматривавшей создание зоны шириной до 800 км на восток и запад от линии разграничения основных сил ОВД и НАТО[6]. Предлагалось также охватить аэрофотосъёмкой территории Греции, Турции и Ирана.

---

[1] Правда. 10 января 1958 г.

[2] Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. С. 176.

[3] Там же.

[4] Правда. 3 мая 1957 г.

[5] Там же.

[6] Правда. 10 января 1958 г.

Советский Союз также негативно отнесся к предложению открыть для аэрофотосъёмки Арктику, мотивируя это тем, что, во-первых, облёт этих пустынных малонаселенных районов мало что дал бы для разоружения и предотвращения внезапного нападения[1], а во-вторых, тем, что, затрагивая северные рубежи СССР, это предложение не охватывало ни пяди континентальной части США.

Применительно к Дальнему Востоку Советский Союз в принципе был готов расширить зону аэрофотосъёмки на своей территории до 108 градусов восточной долготы при условии, что для облётов будет открыта примерно равная по площади территория США к западу от 90 градусов западной долготы, а также вся Япония, включая Окинаву. Другим условием было создание зон аэрофотосъёмки в Европе и на Среднем Востоке[2].

В конце 1958 г. СССР и его союзники внесли конкретные предложения по вопросу о задачах и функциях воздушной инспекции. Они, в частности, предусматривали, что задачей воздушной инспекции является выявление концентрации вооружённых сил в установленной зоне или перегруппировки их и сосредоточения на угрожающих направлениях. Для проведения аэрофотосъёмок предлагалось создать две авиагруппы — одну для стран — участниц Варшавского Договора, другую — для стран — участниц Североатлантического союза (и Багдадского пакта), причём каждая авиагруппа производила бы фотографирование территории своей стороны (четверть века спустя такой вариант будет частично воплощен в «правиле такси»). При каждой авиагруппе должны были находиться представители — контролеры противоположной стороны, которые имели бы право участия в полётах. Авиагруппа состояла бы из лётной части, имеющей двухмоторные поршневые транспортные самолёты, и фотоцентра для обработки результатов воздушного фотографирования, укомплектованного личным составом, причём обеспечивалось равное представительство сторон. В состав фотоцентра входили бы фотолаборатория и лаборатория дешифрования и изучения материалов. Полёты самолётов авиагрупп выполнялись бы с учётом воздушного режима наблюдаемой страны[3].

Таким образом, в 1956–1958 гг. велись переговоры по конкретным аспектам реализации идеи воздушных инспекций. Однако то обстоятельство, что в отличие от других инициатив в разоруженческой сфере в данном случае, согласно западному подходу, контроль предшест-

---

[1] Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. С. 176.

[2] Там же. С. 264.

[3] Там же. С. 274–278.

вовал собственно разоружению, не могло не насторожить советскую сторону. Так, ещё в сентябре 1957 г. она отмечала, что «предложение западных держав об аэрофотосъёмке (значительной части территорий СССР и США) нельзя расценить иначе, как преследующее цель сбора разведывательных данных и ведущее не к улучшению, а к ухудшению международной обстановки и объективно направленное на то, чтобы служить подготовке агрессивной войны»[1]. А в сентябре 1959 г. в Декларации Советского правительства о всеобщем и полном разоружении подчеркивалось, что оно «всегда было против того, чтобы система контроля превращалась в программу мероприятий, оторванных от действительного осуществления разоружения, а тем более против того, чтобы органы контроля становились органами по сбору разведывательных данных о вооружениях государств в условиях, когда разоружения фактически не происходило бы»[2]. И эти опасения имели под собой реальные основания, поскольку в течение всех этих лет США продолжали проводить разведывательные полёты над территориями СССР и его союзников. Пресечение 1 мая 1960 г. одного из таких полётов самолета У-2на десятилетия сняло с повестки дня вопрос о возможности проведения легальной аэрофотосъёмки территорий сторон.

Надо сказать, что к этому времени и США в значительной мере утратили интерес к идее «открытого неба» в связи с появлением первых разведывательных спутников. В результате единственная до середины 80-х годов инициатива в данной области исходила от европейского государства — Франции. В 1978 г. она предложила создание в Европе системы воздушного или спутникового наблюдения в качестве меры стабилизации[3]. Однако эта идея не нашла поддержки.

В ходе Стокгольмской встречи СБСЕ (1984–1986) рассматривалась возможность проведения инспекций военной деятельности как с земли, так и с воздуха. Изначальное отношение советской стороны к этой идее было негативным, что, как и ранее, объяснялось опасениями относительно возможности использования таких облётов в разведывательных целях. Однако на завершающем этапе переговоров этот подход изменился, что не в последнюю очередь было связано с подвижками в позиции западных стран. Так, они согласились не настаивать на использовании летательного аппарата инспектирующей

---

[1] Сборник основных предложений и документов по вопросу о разоружении. С. 175.

[2] Там же. С. 303.

[3] См.: *Borawski J.* From the Atlantic to the Urals: Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference. Washington, 1988. P. 21.

стороны и зафиксировать положение о том, что вопрос о летательном аппарате будет решаться по соглашению принимающей и инспектирующей сторон.

В результате возможность использования самолёта или вертолёта для проведения воздушных инспекций была закреплена в документе 1986 г. Стокгольмской конференции по мерам укрепления доверия и безопасности[1], хотя использовался он в единичных случаях.

Идея «открытого неба» была реанимирована президентом США Дж. Бушем-старшим 12 мая 1989 г., когда он, выступая в Техасском университете, высказался за то, чтобы вновь изучить это предложение, но на более широкой, более интрузивной и радикальной основе, с подключением заинтересованных стран НАТО и Варшавского Договора. При этом обсуждение данного вопроса предлагалось вести отдельно от других переговоров по контролю над вооружениями[2].

По расчётам американских экспертов, США были бы обязаны принимать по одному полёту в неделю[3], а проводить могли бы вдвое больше, что, на их взгляд, не противоречило интересам национальной безопасности.

Уже 18 мая 1989 г. МИД СССР в предварительном плане проявил интерес к идее «открытого неба» и отметил готовность изучить, насколько она приемлема в новых условиях. А осенью того же года глава делегации Советского Союза на 44-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Э. Шеварнадзе, приветствуя и поддерживая эту инициативу, предложил «открыть» для наблюдения за военной деятельностью землю, водные пространства и космос[4].

Следует отметить, что, как и в 1955 г., первоначально американская инициатива не была детально проработана. Видимо, отчасти именно этим, а также отсутствием предварительных консультаций в рамках альянса объяснялась весьма сдержанная реакция на неё даже союзников США по НАТО[5]. И лишь в декабре 1989 г. Совет НАТО смог принять документ под названием «Основные элементы “открытого не-

---

[1] Документ Стокгольмской Конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе, созванной согласно соответствующим положениям Итогового документа Мадридской встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Стокгольм, 1986. С. 18–21.

[2] *Jones P.* Open Skies: A Review of Events at Ottawa and Budapest // Poole J.B. (ed.). Verification Report 1991. London and New York, 1991. P. 73.

[3] *Dunay P., Krasznai M., Spitzer H., Wiemker R. and Wynne W.* Open Skies: A Cooperative Approach to Military Transparency and Confidence Building. United Nations publication, 2004. P. 25.

[4] См.: *Малеев Ю.Н.* Открытое небо // Международная жизнь. 2001. № 9–10. С. 64.

[5] См.: *Dunay P.* et.al. Op. cit. P. 25.

ба”»[1]. В нём был изложен концептуальный подход членов альянса к будущей договорённости. В частности, они исходили из того, что самолёты любого государства-участника, оборудованные широким набором аппаратуры наблюдения (за исключением приборов радиоразведки), должны иметь право контролировать любую точку территории по усмотрению экипажа. При этом какая-либо инспекция этих самолетов наблюдаемой стороной не предусматривалась. Полёты осуществлялись бы в уведомительном порядке.

Многосторонние переговоры по «открытому небу» проходили на фоне радикальных изменений военно-политического ландшафта в Европе. В период с 9 по 28 февраля 1990 г. (т.е. уже после падения Берлинской стены) в Оттаве состоялась первая Конференция по режиму «открытого неба» с участием 23 государств ОВД и НАТО. На ней были обсуждены ключевые положения будущего договора (самолёт наблюдения; аппаратура наблюдения; количество наблюдательных полётов и их дальности; допуск к информации; районы проведения наблюдательных полётов; уведомления; квоты).

Страны НАТО в ходе Конференции придерживались позиции, согласованной в декабре 1989 г. Делегация СССР предложила создать общий пул самолётов наблюдения, согласовать состав и возможности аппаратуры наблюдения, ограничить число и продолжительность наблюдательных полётов, возложить финансовые расходы на наблюдающую сторону. Другие участники ещё существовавшего в тот период Варшавского договора в Оттаве впервые выступали уже не как союзники СССР. Скорее, они пытались сыграть роль «посредников» между НАТО и Советским Союзом, причём их симпатии к позиции западных стран становились всё более заметными. Конференция завершилась констатацией глубоких различий в подходах ключевых участников. Лишь по отдельным вопросам юридического характера (депозитарии, вступление договора в силу и т.д.) удалось добиться конкретных результатов.

Тем не менее 23 апреля — 10 мая 1990 г. в Будапеште состоялся второй этап Конференции. Обсуждение сосредоточилось в основном на таких темах, как состав аппаратуры наблюдения (западные участники предлагали 10 видов такой аппаратуры, тогда как СССР готов был согласиться с установкой на самолётах наблюдения аэрофотоаппаратов и в качестве шага навстречу позиции партнёров РЛС бокового обзора с синтезированной апертурой), доступ ко всей территории и нацио-

---

[1] «Open Skies» Basic Elements. Annex to the Communiqué of the North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session on 14th and 15th December 1989.

нальная принадлежность самолёта наблюдения. Достичь по ним согласия вновь не удалось, некоторое сближение позиций отмечалось лишь в вопросе о квотах наблюдательных полётов.

Отчасти жёсткость позиций сторон объяснялась неопределённостью дальнейшего развития общей военно-политической ситуации в Европе (полным ходом шло объединение Германии, в ряде стран Варшавского Договора к власти пришли настаивавшие на выводе советских войск прозападные режимы, нарастали проблемы и в самом СССР). В этих условиях участники переговоров оказались перед выбором: либо продолжать работу в условиях идущих перемен (с непредсказуемым результатом), либо дождаться относительной стабилизации обстановки и уже тогда возобновить согласование договора, исходя из новых реалий. С молчаливого согласия всех сторон был избран второй путь, и на переговорах был взят почти полуторагодовой тайм-аут.

Интересно, что параллельно с многосторонней конференцией по «открытому небу» страны НАТО предприняли попытку обсуждения тех же проблем в аналогичном формате на переговорах по ДОВСЕ. 14 июня 1990 г. они внесли в Вене проект протокола о воздушных инспекциях (судя по звучавшим тогда пояснениям натовцев, этот режим должен был стать более активным, чем «открытое небо», и заменить до 25–30% инспекций на местах). 7 августа государства — участники Варшавского Договора внесли свое предложение. Однако ни один из этих проектов не затрагивал основные узлы противоречий — принадлежность инспекционного самолёта, допустимые виды аппаратуры наблюдения, квоты инспекционных полётов, доступ к информации и др. С учётом того, что достижение согласия по этим вопросам могло бы потребовать значительного времени, а переговоры по ДОВСЕ планировалось завершить уже в ноябре 1990 г., их участники решили не осложнять ход переговоров. В результате в статье XVI ДОВСЕ, посвящённой режиму контроля, осталось лишь упоминание о том, что по завершении периода сокращений в районе применения Договора будет проводиться согласованное число воздушных инспекций, причём соответствующие квоты и другие положения подлежали выработке в ходе последующих переговоров[1].

Неудачная попытка создания режима воздушных инспекций в рамках ДОВСЕ, а несколько позже также и неспособность стран НАТО своевременно вскрыть переброску Советским Союзом примерно 55 тыс. единиц обычных вооружений за Урал и некоторые другие

---

[1] См.: Договор об обычных вооруженных силах в Европе. М.: Воениздат,1992. С. 26.

обстоятельства побудили альянс активизировать переговоры по «открытому небу». При этом общая оценка Западом масштабов «советской угрозы» претерпевала существенные изменения, способствуя заметному смягчению переговорных позиций НАТО[1]. В частности, это коснулось таких вопросов, как доступ к первичной информации, допустимые параметры аппаратуры наблюдения и принадлежность самолёта наблюдения.

В этих условиях 9–23 сентября 1991 г. в Вене прошли многосторонние консультации по возобновлению переговоров «по открытому небу» (сами переговоры состоялись в ноябре 1991 — марте 1992 гг.). Серьёзные подвижки в позициях сторон позволили уже к концу 1991 г. согласовать около одной трети текста будущего договора. В частности, были решены такие проблемы, как выделение самолёта, процедуры транзитных полётов и отклонения от плана полёта.

С января 1992 г. Россия в качестве государства-правопреемника СССР принимала участие в переговорах «по открытому небу». Чуть позже к ней присоединились Белоруссия и Украина. На завершающей стадии переговоров российской делегации удалось практически полностью отстоять свои позиции. Фактически единственным вопросом, по которому Россия уступила партнёрам, стало согласие открыть для наблюдения всю территорию каждого государства-участника, включая районы закрытого воздушного пространства. Однако эта уступка была компенсирована целым комплексом организационных и технических мер по противодействию деятельности, не соответствующей целям ДОН. К этим мерам относилось и зафиксированное в Договоре право наблюдаемого государства-участника предоставлять для наблюдательных полётов свой самолёт. Такое право (получившее название «правило такси») рассматривалось в тот период российской стороной как необходимая гарантия невозможности несанкционированного сбора разведывательной информации в ходе полётов над Россией.

Договор по «открытому небу» был подписан в Хельсинки 24 марта 1992 г. представителями 27 государств, в том числе США, Канады, России, Украины, Белоруссии и Грузии. Договор является крупномасштабной мерой в сфере укрепления доверия и безопасности. Наряду с Договором об обычных вооружённых силах в Европе и Венским документом 1999 г. переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности ДОН играет ключевую роль в обеспечении транспарентности в области контроля над обычными вооружениями на евро-атлантическом пространстве.

---

[1] См.: *Lysyshyn R.J.* Open Skies Ahead // NATO Review. February 1992. P. 24.

Основные положения ДОН

Целями Договора являются развитие открытости и транспарентности, содействие наблюдению за выполнением соглашений в области контроля над вооружениями для расширения возможностей по предотвращению кризисов и регулирования кризисных ситуаций[1].

Договор устанавливает режим «открытого неба» для проведения наблюдательных полётов государствами-участниками над территориями других государств-участников[2]. Он регламентирует права и обязанности государств-участников, практическую деятельность миссий при проведении наблюдательных полётов, определяет механизм контроля за соблюдением Договора, содержит требования к самолёту, составу и техническим возможностям аппаратуры наблюдения.

В соответствии с ДОН каждое государство-участник имеет право проводить столько наблюдательных полётов над территорией любого другого государства-участника, сколько это другое государство-участник имеет право проводить над ним[3]. При этом государство-участник проводит над территорией другого государства-участника наблюдательные полёты в количестве, не превышающем 50% пассивной квоты последнего[4]. Так, для группы государств-участников Республики Белорусь и Россия и для США пассивные квоты определены в 42 полёта в год, а над территориями друг друга они могут провести по 21 полёту.

Договор разрешает создавать группы государств, в рамках которых осуществляется сотрудничество в отношении активных (проводимые наблюдательные полёты) и пассивных (принимаемые наблюдательные полёты) квот. Одну группу составляют Россия и Белоруссия, имеющие общую пассивную и активную квоту, а другую — Бенилюкс — образуют Бельгия, Нидерланды и Люксембург, имеющие право перераспределять между собой свои активные квоты при сохранении индивидуальных пассивных квот. Договор допускает изменение состава и режима существующих и создание новых групп государств[5].

Самолёты наблюдения могут оснащаться аппаратурой наблюдения следующих категорий: оптические кадровые и панорамные аэрофотоаппараты с разрешающей способностью на местности не лучше 30 см; видеокамеры с той же разрешающей способностью; радиолока-

---

[1] См.: Treaty on Open Skies / Договор по открытому небу. С. 2.

[2] Там же. С. 4.

[3] Там же. С. 12.

[4] Там же. С. 14.

[5] Там же. С. 16–20.

ционная станция бокового обзора (РЛС БО) с синтезированной апертурой с разрешающей способностью на местности не лучше 3 м; инфракрасные станции линейного сканирования с разрешающей способностью не лучше 50 см[1].

При этом на первом этапе реализации Договора (до 1 января 2006 г.) предусматривалось оснащение самолёта наблюдения любым набором разрешённой аппаратуры, за исключением инфракрасных устройств линейного сканирования. Однако на практике государства-участники использовали только фотоаппараты и видеокамеры. Полный же набор аппаратуры может устанавливаться на самолетах наблюдения второго этапа[2]. Вопросы о введении новых и повышении способностей существующих категорий аппаратуры наблюдения рассматриваются Консультативной комиссией по «открытому небу» (ККОН)[3].

Каждое государство — участник ДОН имеет право выделять в качестве самолётов наблюдения один или более типов или моделей самолётов, зарегистрированных соответствующими органами государства-участника[4]. Выделенный самолёт наблюдения проходит освидетельствование в присутствии представителей государств — участников Договора с целью подтверждения, что самолёт и его аппаратура наблюдения соответствуют требованиям Договора. По итогам освидетельствования составляется и доводится до всех государств-участников отчёт, описывающий все возможные конфигурации аппаратуры наблюдения, их согласованные характеристики, а также штатное оборудование для каждого самолета наблюдения[5]. Среди первых самолетов наблюдения был освидетельствован российский Ан-30Б.

Особенностью ДОН является то, что наблюдаемая сторона имеет преимущественное право в предоставлении самолёта наблюдения наблюдающей стороне для выполнения наблюдательного полёта над своей территорией («правило такси»)[6]. Российская сторона использовала это право при проведении практически всех пробных полётов над её территорией в 1992–2001 гг. В настоящее же время государства-участники этим правом не пользуются, и полёты совершаются на самолётах наблюдения, предоставленных наблюдающей стороной или третьим государством-участником.

---

[1] См.: Treaty on Open Skies / Договор по открытому небу. С. 22–24.

[2] Там же. С. 84–86.

[3] Там же. С. 24.

[4] Там же. С. 28.

[5] Там же. С. 26, 130–156.

[6] Там же. С. 30.

Непосредственно перед началом конкретного наблюдательного полёта представители наблюдаемого государства имеют право убедиться, что на самолете наблюдения установлено лишь оборудование, прошедшее освидетельствование (так называемая предполётная инспекция).

Чтобы в ходе наблюдательного полёта соответствующие характеристики аппаратуры не были превышены, предусмотрен целый комплекс технических и организационных мероприятий, в том числе контроль со стороны персонала наблюдаемого государства-участника за соблюдением согласованных маршрута и параметров полёта. В случае их несоблюдения представители наблюдаемой стороны имеют право запретить сбор данных[1].

Наблюдающая сторона уведомляет наблюдаемую сторону о своем намерении провести наблюдательный полёт не менее чем за 72 часа до прибытия в пункт въезда[2]. По прибытии в пункт въезда не менее чем за 24 часа до начала наблюдательного полёта представителям наблюдаемой стороны вручается план миссии. План подлежит согласованию, и при нарушении требований ДОН наблюдаемая сторона может вносить в него свои изменения. В любом случае наблюдательный полёт начинается только после того, как стороны придут к согласию о его маршруте[3].

Наблюдательные полёты могут начинаться и должны заканчиваться только на специально выделенных для этого аэродромах (аэродромах «открытого неба»). Продолжительность наблюдательного полёта не может превышать 72 часов, а его максимальная дальность зависит от аэродрома «открытого неба», где он начался[4]. В целом же в течение 96 часов после расчётного времени прибытия миссии в пункт въезда над территорией наблюдаемого государства-участника не может осуществляться более одного наблюдательного полёта[5].

После завершения наблюдательного полёта проводится обработка полученных материалов с изготовлением их копий и составляется отчёт, который в течение семи дней направляется всем государствам-участникам[6]. Собранная информация остаётся и у наблюдающей, и у наблюдаемой стороны, а за плату может передаваться и третьим странам — участницам Договора[7].

---

[1] Там же. С. 36, 158–194.

[2] Там же. С. 32.

[3] Там же. С. 42–44.

[4] Там же. С. 96–102.

[5] Там же. С. 32.

[6] Там же. 40.

[7] Там же. С. 58–66.

В принципе ДОН позволяет проводить наблюдение любой точки на всей территории наблюдаемой стороны, включая так называемые районы опасного воздушного пространства. Однако в таких зонах (атомные электростанции, густонаселённые районы, военные полигоны и др.) полёты могут быть ограничены по высоте или по времени их проведения[1].

Рассмотрением вопросов, связанных с соблюдением Договора, занимается Консультативная комиссия по «открытому небу» (ККОН), которая работает на сессионной основе в Вене. Председательство государств-участников в Комиссии осуществляется по принципу ротации (по одной стране в течение сессии). ККОН принимает решения или вносит рекомендации на основе консенсуса[2].

Договор является бессрочным. Государство-участник имеет право выйти из него, уведомив депозитариев и остальных участников о своем решении не менее чем за шесть месяцев до планируемого выхода. В этом случае созывается конференция государств-участников в целях рассмотрения последствий выхода для ДОН[3]. Конференции созываются также для рассмотрения поправок (которые впоследствии подлежат ратификации) и периодически для обсуждения действия самого Договора[4].

ДОН подлежал ратификации. Он вступал в силу через 60 дней после сдачи на хранение депозитариям (правительства Канады и Венгрии) 20 ратификационных грамот, включая грамоты самих депозитариев и государств-участников, имеющих не менее восьми пассивных квот. Государства — правопреемники СССР получили право подписать его либо присоединиться к нему, причём согласие других участников для этого не требовалось. В течение шести месяцев после вступления ДОН в силу с просьбой о присоединении к нему может обратиться любое государство — участник ОБСЕ, а по истечении этого срока — любое государство, которое, по мнению ККОН, способно и желает внести вклад в осуществление целей Договора. Такие просьбы рассматриваются в ККОН[5].

Некоторые положения Договора могли применяться временно, а другие — поэтапно[6].

---

[1] См.: Treaty on Open Skies / Договор по открытому небу. С. 44.

[2] Там же. С. 68–70, 206–210.

[3] Там же. С. 76.

[4] Там же. С. 78.

[5] Там же. С. 80.

[6] Там же. С. 82.

В соответствии с ДОН ККОН может рассматривать просьбы органов ОБСЕ и других международных организаций об организации и проведении чрезвычайных наблюдательных полётов над территорией государства-участника с его согласия. Данные, полученные в результате таких полётов, предоставляются заинтересованным органам и организациям. Государства-участники могут также проводить сверхквотные наблюдательные полёты на двусторонней основе. Предусмотрена и возможность распространения режима «открытого неба» на новые области, такие как защита окружающей среды (ККОН может рассматривать соответствующие предложения государств-участников или передавать их на обсуждение обзорным конференциям)[1].

ДОН от подписания до вступления в силу (1992–2001)

В ходе последовавшего после подписания ДОН периода временного применения некоторых его положений государства-участники создавали самолёты и аппаратуру наблюдения, формировали национальные органы, ведающие выполнением ДОН, развивали инфраструктуру с учётом задач Договора. Исключительно важно и то, что они смогли на практике отработать целый ряд технических вопросов и принять на этой основе необходимые решения ККОН.

Прежде всего, проверялась жизнеспособность положений, касающихся выполнения наблюдательных полётов. Первыми к практическому решению задач, связанных с Договором, приступили Венгрия и Канада, уже в январе-феврале 1990 г. выполнившие первые пробные наблюдательные полёты. В июне 1991 г. Венгрия и Румыния договорились о проведении регулярных полётов над их территориями. В сентябре 1992 г. Россия и Англия провели совместный наблюдательный полёт над территорией России на двух самолетах наблюдения — российском Ан-30Б и английском «Андовер» — по одному и тому же маршруту. Совместный отчёт о полёте был распространен среди всех государств — участников ДОН. В 1993 г. Россия выполнила полёт над Великобританией. В 1993 и 1995 гг. Россия обменивалась пробными полётами с Германией[2]. На опыте пробных наблюдатель-

---

[1] Там же. С. 210.

[2] См.: *Романов В.А., Колесников С.Г.* Договор по открытому небу и национальная безопасность России // Военная мысль. 2000. № 4. С. 37.

ных полётов в 1992–1993 гг. отрабатывалась единая методика осуществления процедур, предусмотренных Договором, что в дальнейшем нашло отражение в решениях Консультативной комиссии по «открытому небу».

Интенсивность пробных полётов значительно возросла в 1997 — 2001 гг. За это время российская сторона выполнила 51 полёт над территориями государств-участников и приняла 45 полётов. В 1997 г. Россия впервые провела по одному наблюдательному полёту над территориями США и Канады на своем самолёте наблюдения Ан-30Б, подтвердив принципиальную возможность его перелёта для выполнения задач в рамках ДОН над Северной Америкой. Пробные наблюдательные полёты позволили на практике отработать схему взаимодействия государственных органов при выполнении положений Договора по открытому небу и определить дальнейшие задачи подготовки к его полномасштабной реализации. Россия также участвовала в международных наблюдательных полётах над Боснией и Герцеговиной в целях постконфликтного урегулирования. На российском Ан-30Б были проведены полёты совместно со специалистами из США (1997) и ФРГ (1998).

Всего же в период 1992–2001 гг. было проведено порядка 350 пробных наблюдательных полётов. В них приняли участие все подписавшие ДОН государства, кроме Киргизии и Исландии. Состоялись также два пробных освидетельствования[1]. Кроме того, в 1997, 1998 и 2000 гг. было выполнено четыре полёта для оценки последствий стихийных бедствий. Специалисты высоко оценили полученные с помощью самолётов наблюдения результаты, а также достигнутую при этом экономию финансовых средств.

Активно функционировала в этот период и ККОН, приступившая к работе 2 апреля 1992 г. В её рамках были созданы четыре рабочие группы (по расходам, по аппаратуре наблюдения и правилам её проверки, по процедурам уведомления и форматам, по правилам и процедурам полётов). На основе результатов их деятельности ККОН приняла в 1992–1997 гг. 23 юридически обязывающих решения по широкому кругу технических, организационных и финансовых вопросов. Некоторые из них были впоследствии развиты в Руководстве по аппаратуре наблюдения[2]. Во второй половине 2001 г. участники ДОН вновь активизировали деятельность ККОН с тем, чтобы в сжатые сроки принять решения, необходимые для начала практи-

---

[1] См.: *Dunay P.* et. al. Op. cit. P. 223–233.

[2] Ibid. P. 65–66.

ческого выполнения Договора. Они касались как организации деятельности самой Комиссии, так и освидетельствования самолетов наблюдения.

Параллельно с этими практическими мероприятиями шел процесс ратификации ДОН. Уже к середине 1995 г. 22 государства-участника сдали свои ратификационные грамоты депозитарию[1]. По существу, с этого момента для вступления Договора в силу необходимо было, чтобы процесс ратификации завершили Россия, Белоруссия и Украина. После двух попыток (в 1996 и 1998 гг.), окончившихся неудачей в основном из-за причин организационного и финансового характера, 2 марта 2000 г. ДОН ратифицировала и Украина.

В России ситуация была более сложной. ДОН был внесен в Государственную думу ещё 13 сентября 1994 г., но процесс его ратификации растянулся на шесть с половиной лет. В определённой мере причиной этого стали известные трения между исполнительной и законодательной ветвями власти в период президентства Б. Ельцина. Однако имелись и серьёзные сомнения в отношении существа Договора, его приемлемости с точки зрения интересов безопасности Российской Федерации. В частности, критики Договора говорили, что ущерб этим интересам мог быть нанесён в результате использования собираемой информации для вскрытия (оценки) сведений, составляющих государственную тайну, а также для создания цифровых моделей местности и геоинформационных систем, формирования маршрутов полётов и целеуказаний для систем высокоточного оружия[2].

Потребовалась большая работа экспертов ряда ведомств, чтобы тщательно проанализировать и развеять эти опасения. Так, они пришли к выводу о том, что материалы открытого неба не позволяют выявить или оценить никаких сведений, которые не вскрывались бы средствами космической разведки США. Более того, ДОН способен внести существенные позитивные изменения в информационный баланс, сложившийся не в пользу России. К тому же это единственный из договоров в области контроля над вооружениями, являющийся для России абсолютно не затратным[3].

Всесторонний анализ «плюсов» и «минусов» Договора позволил российским законодателям принять решение о его ратификации. 26 мая 2001 г. Президент России В. Путин подписал закон о ратифика-

---

[1] Ibid. P. 63.

[2] См.: *Романов В.А., Колесников С.Г.* Указ. соч. С. 38.

[3] См.: Там же. С. 38-41.

ции ДОН, а 2 ноября 2001 г. российская и белорусская ратификационные грамоты были сданы депозитариям Договора — правительствам Канады и Венгрии. Соответственно 1 января 2002 г. Договор по открытому небу вступил в силу.

Наряду с подписанием адаптированного Договора об обычных вооружённых силах в Европе и принятием Венского документа по мерам укрепления доверия и безопасности1999 г. введение в действие ДОН практически завершило формирование режима контроля над вооружениями на евро-атлантическом пространстве.

Выполнение ДОН (с 2002 г. по настоящее время)

С вступлением ДОН в силу государства-участники приступили к освидетельствованию самолётов «открытого неба». С этой целью в апреле-июле 2002 г. были проведены четыре мероприятия, в ходе которых освидетельствованы самолёты наблюдения 17 государств (некоторые используются несколькими государствами-участниками совместно)[1].

В августе 2002 г. участники ДОН начали квотные наблюдательные полёты (первым был полёт российского Ан-30Б над Великобританией). На первом этапе выполнения Договора государства-участники могли использовать 75% квоты. В течение 2002 г. ККОН приняла 25 решений по различным аспектам выполнения Договора. Они касались вопросов присоединения к ДОН, транзитных полётов над территориями стран, не участвующих в ДОН, координации наблюдательных полётов, защиты получаемых по Договору данных и т.д.[2] Всего же в 2002–2005 гг. ККОН приняла 65 решений (включая поправки к ранее принятым).

Уже в январе 2002 г. с просьбой о присоединении к ДОН первыми обратились Швеция и Финляндия. После выполнения необходимых процедур они стали государствами — участниками Договора в августе 2002 и феврале 2003 гг. соответственно. Позже, в 2003–2004 гг., к ДОН присоединились также Босния и Герцеговина, Хорватия, Латвия, Литва, Эстония и Словения. Таким образом, число участников Договора достигло 34. Заявка Кипра, поданная в 2002 г., до сих пор остаётся неудовлетворенной по настоянию Турции[3].

---

[1] См.: *Dunay P.* et. al. Op. cit. P. 97.

[2] Ibid. P. 297–298.

[3] Ibid. P. 101.

Россия последовательно выступает за расширение круга участников Договора при том понимании, что присоединение к нему не только даёт присоединяющемуся государству определённые права, но и налагает на него конкретные обязанности. Некоторые из этих государств при назначении им пассивных квот в своих запросах исходили из самого минимального их количества — 2. Такой подход неминуемо вёл к тому, что участие этих государств в практической реализации Договора становилось бы чисто формальным, т.е. имея те же права и голос в ККОН, что и другие государства-участники, они несли бы весьма скромные обязательства. Практика показала, что принципиальная позиция России в вопросе назначения присоединяющимся государствам пассивной квоты в количестве не менее четырёх наблюдательных полётов в год себя полностью оправдала, так как при первом же ежегодном распределении активных квот запросы на наблюдательные полёты, например, над Грузией и Боснией и Герцеговиной, превысили их пассивные квоты в 3–4 раза[1].

14–16 февраля 2005 г. в Вене прошла первая Конференция по рассмотрению выполнения Договора по открытому небу (под председательством Германии), на которой был проведён обстоятельный и предметный анализ основных аспектов реализации Договора. Участники Конференции уделили особое внимание переходу с 1 января 2006 г. к полномасштабному выполнению Договора с использованием всех четырёх категорий аппаратуры наблюдения и распределением 100% активных квот.

В ходе мероприятия Франция, Германия и Швеция настойчиво проводили линию на распространение действия ДОН на сферу предотвращения кризисов и конфликтов, а также область экологического мониторинга, в том числе и за пределами региона ОБСЕ. Однако большинство государств-участников, включая Россию, исходит из того, что подобные предложения если и будут реализовываться, то лишь эпизодически и в основном на двусторонней основе. Решение таких задач не должно наносить ущерба достижению основных целей ДОН, лежащих в сфере укрепления доверия в военной области.

Принятие заключительного документа обзорной Конференции оказалось невозможным из-за нерешённости вопроса о заявке Кипра на присоединение к Договору. В этой связи пришлось ограничиться

---

[1] См.: Доклад представителя российской делегации на Первой обзорной Конференции по рассмотрению выполнения Договора по открытому небу на тему «Полное выполнение квот наблюдательных полётов, предусмотренных Договором по открытому небу» (OSCC.RC/23/05, 10 February 2005).

лишь заявлением председателя. Несмотря на отсутствие итогового документа, результаты работы первой Конференции можно оценить в целом положительно, поскольку в ходе неё проявилась достаточно высокая степень взаимопонимания государств-участников по вопросам, связанным непосредственно с реализацией ДОН. Состоявшийся на Конференции разговор позволил более чётко определить первоочередные задачи, связанные с переходом ко второму этапу осуществления Договора: совершенствование распределения активных квот, принятых ранее решений, доработка и актуализация форматов уведомлений, сертификация новой аппаратуры наблюдения.

В выступлении на Конференции глава российской делегации М. Ульянов подвёл итоги завершавшегося первого периода выполнения ДОН: «Это было непростое время. Оно, прежде всего, характеризовалось созданием национальных структур открытого неба, накоплением опыта проведения регулярных квотных наблюдательных полётов, притиркой позиций сторон и развитием сотрудничества между верификационными центрами государств-участников. В этот период мы все продвигались вперед, скорее, путём проб и ошибок, у нас было много споров о толковании положений Договора, но в то же время мы всегда находили оптимальные и приемлемые решения. Поэтому сегодня мы можем сказать, что первый этап выполнения Договора проходит успешно»[1].

С 1 января 2006 г. государства-участники имеют возможность задействовать весь предусмотренный Договором спектр аппаратуры наблюдения: оптические панорамные и кадровые фотоаппараты, видеокамеры с изображением на дисплее в реальном масштабе времени, радиолокационные станции бокового обзора с синтезированной апертурой, инфракрасные устройства линейного сканирования. Кроме того, с этого же времени используется полная активная и пассивная квоты.

В последнее время набирает обороты такая форма сотрудничества государств-участников, как проведение совместных наблюдательных полётов. Россия достигла долгосрочных договорённостей о сотрудничестве при проведении совместных наблюдательных полётов с Великобританией, Бенилюксом, Венгрией, Италией, Францией и Швецией. Всего только в период с августа 2002 по август 2008 г. государствами-участниками было проведено 500 квотных полётов.

---

[1] Statement by the head of the delegation of the Russian Federation Mr. M.I. Ulianov at the opening of the First Review Conference of the States Parties on the Implementation of the Treaty on Open Skies (OSCC.RC/19/05, 10 February 2005).

Активно работает ККОН. После 2006 г. ею принято более 30 решений (пожалуй, наиболее крупными из них являются решения от 17 сентября 2007 г. о правилах освидетельствования инфракрасных устройств линейного сканирования, от 15 декабря 2008 г. о запасных аэродромах и от 23 марта 2009 г. о распределении расходов, связанных с выполнением Договора (новая редакция). На повестке дня Комиссии стоит ряд крупных практических вопросов. Ежегодно распределяются квоты наблюдательных полётов на следующий год[1].

Пожалуй, наиболее сложными из обсуждаемых тем являются пересмотр прежнего решения ККОН о видеокамерах с учётом перехода на цифровые технологии (договорённость о параметрах видеокамер достигнута в феврале 2009 г.), а также проект решения об обработке и анализе цифровой информации. Необходимость их принятия диктуется практически полным переходом производителей на цифровую аппаратуру. Существо же проблемы заключается в поиске оптимального баланса между возможностями, предоставляемыми современными технологиями, и необходимостью обеспечить, чтобы они не выходили за рамки, определённые целями Договора. Её решение позволило бы многим государствам-участникам оснастить самолёты наблюдения современной аппаратурой (а в некоторых случаях и выбрать с её учётом новые самолёты), что способствовало бы сохранению жизнеспособности ДОН на длительную перспективу.

Основные проблемы дальнейшего функционирования ДОН

В целом Договор зарекомендовал себя эффективным инструментом укрепления доверия и обеспечения контроля за выполнением соглашений в области разоружения. Вопреки ожиданиям многих западных экспертов изменения военно-политической обстановки в Европе не привели к утрате интереса к ДОН со стороны его участников[2]. Более того, присоединение к нему новых государств продемонстрировало

---

[1] См.: Letter from the Chairperson of the Open Skies Consultative Commission to the Minister for Foreign Affairs of Finland, Chairperson of the Sixteenth Meeting of the OSCE Ministerial Council (MC.GAL/6/08/Rev.2, 24 November 2008); Letter from the Chairperson of the Open Skies Consultative Commission to the Prime Minister and Minister for Foreign Affairs of Greece, Chairperson of the Seventeenth Meeting of the OSCE Ministerial Council (MC.GAL/2/09/Rev.2, 23 November 2008).

[2] См.: *Dunay P.* et. al. Op. cit. P. 197–200.

рост такого интереса. Как ни парадоксально, но этому же способствует и определённое охлаждение в отношениях между Россией и НАТО в 2007–2008 гг. и приостановление российской стороной действия ДОВСЕ. В этой новой ситуации ДОН зачастую рассматривается как своего рода компенсационный механизм, позволяющий поддерживать достаточный уровень доверия и сотрудничества между военными организациями сторон[1].

Не подтвердились и опасения относительно того, что появление возможности приобретения на коммерческой основе космических фотоснимков с разрешением порядка 1 м (а для большинства государств-участников это единственный вариант получения подобного рода информации) снизит востребованность Договора. Анализ показывает, что по крайней мере две категории аппаратуры наблюдения ДОН — фотоаппараты и инфракрасные сканеры — по всем основным параметрам (разрешение, гибкость, оперативность получения данных, ширина полосы обзора, устойчивость к погодным условиям, стоимость) сопоставимы с аппаратурой, установленной на коммерческих спутниках, или превосходят её[2]. Есть основания полагать, что воздействие этих и некоторых других объективных факторов и в обозримой перспективе будет способствовать сохранению жизнеспособности ДОН.

В то же время, к сожалению, нельзя сказать, что будущее Договора видится абсолютно безоблачным. Как отмечала российская делегация ещё на первой обзорной Конференции, возникает парадоксальная ситуация, когда возможности Договора возрастают, а реализация его потенциала падает. Причём причины этого явления имеют как политический, так и технический характер.

С политической точки зрения — это, прежде всего, решение стран НАТО не выполнять наблюдательные полёты над территориями друг друга. В результате из года в год пассивные квоты одних и тех же государств-участников (группы государств-участников: Республика Беларусь и Российская Федерация, Босния и Герцеговина, Грузия, Хорватия и Украина) используются полностью. Это означает, что Договор работает избирательно и в полном объёме только над территориями этих государств-участников. В то же время, например, Российская Федерация практически не имеет возможности получить информацию о наблюдательных полётах стран НАТО над территориями других

---

[1] См.: *Spitzer H.* News from Open Skies. A Cooperative Treaty Maintains Military Transparency. University of Hamburg, 2008. P. 13, 15.

[2] См.: *Dunay P.* et. al. Op. cit. P. 183–191.

участников альянса, так как нет полётов — нет и информации. Такая ситуация создаёт определённый перекос в информационном балансе, она препятствует осуществлению целей Договора и противоречит его духу.

Из технических аспектов, ограничивающих возможность полного использования квот, наиболее важными являются следующие: во-первых, не все государства-участники располагают самолётами наблюдения. Во-вторых, имеющаяся аппаратура наблюдения первого этапа используется примерно на 25%, а оснащение самолётов наблюдения полным набором категорий аппаратуры наблюдения связано с растянутыми по времени процедурами по их освидетельствованию, что соответственно ограничивает возможности проведения наблюдательных полётов. В-третьих, самолёты открытого неба ряда государств-участников длительное время находятся в эксплуатации, что может приводить к более низкой технической готовности парка самолётов наблюдения и его возможное сокращение (ряд стран, ранее имевших такие самолёты, лишился их либо в результате авиакатастрофы (ФРГ, 1997 г.), либо по причинам финансового характера (Чехия, 2002 г.; Великобритания, 2008 г.).

Вероятно, в этих условиях необходимо обновление самолётного парка. В некоторых странах оно идёт, а для других постепенно становится одной из важнейших проблем. Некоторые участники ДОН предлагают варианты решения этой проблемы, которые, по их мнению, могли бы быть наиболее целесообразными с экономической точки зрения.

Договору по открытому небу необходимы новые импульсы. Для этого нужны политическая воля для преодоления устаревших подходов, прежде всего, ограничений полётов государств НАТО друг над другом, и, безусловно, обновление технической базы — самолётного парка, аппаратуры наблюдения, наземных комплексов обработки информации и геополигонов. Это требует новых постоянных усилий государств — участников ДОН.

Глава 13. Военно-политическое измерение ОБСЕ[1]

Институциональное оформление военно-политического измерения СБСЕ/ОБСЕ

Вопросы военной безопасности, получившие название «первой корзины», изначально занимали центральное место в деятельности Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ). В силу особенностей своего статуса Совещание не занималось напрямую «жёстким» контролем над вооружениями, т.е. вопросами ограничения и сокращения вооружённых сил и вооружений. Однако именно в его рамках разрабатывались общеевропейские меры укрепления доверия и безопасности, без которых, пожалуй, были бы невозможны ни ДОВСЕ, ни ДОН.

Первым документом, регламентировавшим работу на данном направлении, были Заключительные рекомендации консультаций в Хельсинки (8 июня 1973 г.), касавшихся организационных условий проведения Совещания. В них содержался раздел «Вопросы, относящиеся к безопасности в Европе», предусматривавший создание в рамках Совещания соответствующей комиссии/подкомиссии. Ей поручалось:

— рассмотреть и изложить в соответствии с целями и принципами Объединённых Наций такие основные принципы, которые каждое государство-участник должно уважать и применять в своих отношениях со всеми другими государствами-участниками[2];
— представить Совещанию соответствующие предложения относительно мер по укреплению доверия, имея в виду предварительное уведомление о крупных военных учениях на основе, которая будет определена Совещанием, и обмен наблюдателями, по приглашению, на военных учениях, на взаимоприемлемых условиях. Комиссии/Подкомиссии поручалось изучить также вопрос о предварительном уведомлении о крупных передвижениях войск и представить свои заключения[3].

---

[1] Автор выражает признательность И.Д. Солтановскому за помощь в работе над этой главой.

[2] Заключительные рекомендации консультаций в Хельсинки. Хельсинки, 1973. С. 4.

[3] Там же. С. 5.

На саммите в Хельсинки (30 июля — 1 августа 1975 г.) был подписан 1 августа Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. В него вошли и положения, разработанные в 1973–1975 гг. и во многом сохраняющие своё значение по сей день.

Следующим крупным этапом в развитии военно-политического измерения СБСЕ, стала Мадридская встреча СБСЕ (1980–1983), принявшая решение о созыве Конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе. Она должна была положить начало процессу, первый этап которого «будет посвящён обсуждению и принятию набора взаимодополняющих мер по укреплению доверия и безопасности, направленных на уменьшение опасности военного противостояния в Европе»[1].

Конференция состоялась в Стокгольме в 1984–1986 гг. и стала первым самостоятельным мероприятием в рамках Совещания, полностью посвящённым вопросам контроля над вооружениями. Она приняла документ, существенно развивавший положения хельсинкского Заключительного акта, касавшиеся мер укрепления доверия и безопасности (МДБ).

С учётом итогов стокгольмской Конференции Венская встреча СБСЕ (1986–1989) приняла решение структурно организовать дальнейшие переговоры следующим образом:

— переговоры по мерам укрепления доверия и безопасности, проводимые в соответствии с ранее принятым мандатом и имеющие целью развитие результатов, достигнутых в Стокгольме;
— переговоры по обычным вооружённым силам в Европе (с более узким кругом участников и со своим мандатом, но в рамках «процесса СБСЕ»);
— периодические заседания, на которых участники переговоров по обычным вооружённым силам в Европе информировали бы остальных участников СБСЕ о ходе этих переговоров.

Функционирование этих переговорных форумов подлежало рассмотрению на следующей встрече СБСЕ (Хельсинки, 1992 г.)[2]. Однако уже на Парижском саммите СБСЕ (ноябрь 1990 г.) наряду с прин-

---

[1] Итоговый документ Мадридской встречи 1980 года представителей Государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Мадрид, 1983. С. 8.

[2] См.: Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, Held on the Basis of the Provisions of the Final Act Relating to the Follow-up to the Conference. Vienna, 1989. P. 13–14.

ципиальным подтверждением этого переговорного формата и согласием относительно начала после Хельсинки новых переговоров по разоружению и укреплению доверия и безопасности, открытых для всех государств-участников, было принято решение о создании ряда институтов СБСЕ. В частности, создавался Центр по предотвращению конфликтов (ЦПК), одной из основных задач которого становилось содействие осуществлению МДБ. Для контроля за деятельностью секретариата ЦПК, подготовки и проведения конкретных мероприятий в сфере МДБ и обсуждения соответствующей информации был сформирован Консультативный комитет ЦПК в составе глав делегаций на переговорах по МДБ[1]. Это был первый постоянно действующий орган, ведавший вопросами военно-политического измерения СБСЕ.

По решению Пражского совещания Совета СБСЕ (январь 1992 г.) функции ЦПК и его Консультативного совета были существенно расширены. В частности, отмечалось, что Консультативный комитет будет являться форумом в области безопасности, на котором государства — участники СБСЕ будут регулярно проводить всеобъемлющие консультации по проблемам безопасности, которые имеют военно-политические последствия[2]. Помимо содействия осуществлению МДБ, на ЦПК возлагалось выполнение и других функций в связи с осуществлением и проверкой соглашений в области разоружения и ограничения вооружений при поступлении соответствующего запроса от участников этих соглашений и с согласия Консультативного комитета[3].

Этапным событием с точки зрения развития институтов СБСЕ в целом и его военно-политического измерения, в частности, стала Хельсинкская встреча СБСЕ на высшем уровне (июль 1992 г.) — первая после прекращения существования Варшавского Договора и СССР. Принципиальным нововведением было создание Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) с весьма широким мандатом. Форум создавался для выполнения трёх задач. Это:

— ведение новых переговоров по контролю над вооружениями, разоружению и укреплению доверия и безопасности (включая разработку мер по поддержанию или достижению минимальных уровней вооружённых сил, гармонизацию обязательств

---

[1] См.: Дополнительный Документ об осуществлении определенных положений, содержащихся в Парижской хартии для новой Европы. Париж, 1990. С. 4-5.

[2] См.: Второе совещание Совета. Резюме выводов. Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ. Декларация Совета СБСЕ о нераспространении и торговле оружием. Прага, 1992. С. 12.

[3] См.: Там же. С. 13.

в рамках различных документов, развитие Венского документа, переговоры по новым мерам стабилизации и новым МДБ регионального характера);
— расширение регулярных консультаций и активизация сотрудничества по вопросам, связанным с безопасностью (в том числе повышение предсказуемости в отношении военных планов, программ и возможностей, укрепление режимов, установленных в отношении нераспространения и поставок вооружений, укрепление контактов между вооружёнными силами, консультации и сотрудничество в отношении внешних угроз безопасности);
— развитие процесса уменьшения опасности возникновения конфликта (укрепление возможностей ЦПК, сотрудничество в области осуществления и проверки соглашений по контролю над вооружениями).

Были также определены основные задачи ФСОБ на ближайшую перспективу («Программа немедленных действий»), задавшие магистральные направления переговорной работе его участников. Форуму, в частности, поручалось в порядке приоритета гармонизировать обязательства государств-участников по различным документам, усовершенствовать положения Венского документа 1992 г., разработать новые меры стабилизации и МДБ (возможно, ограничительного характера) в отношении обычных вооружённых сил государств-участников, провести переговоры о создании режима глобального обмена военной информацией, рассмотреть вопросы сотрудничества в отношении укрепления многосторонних режимов нераспространения, возможность разработки мер регионального характера, разработать программу военных контактов и обменов для всех стран-участниц, согласовать МДБ, обеспечивающие транспарентность средне- и долгосрочных намерений государств в отношении структуры, боевой подготовки и вооружения их вооружённых сил, оборонной политики, военных доктрин и бюджетов, разработать программу сотрудничества в сфере конверсии, развивать сотрудничество в области проверки выполнения договорённостей и др.

В составе ФСОБ были организованы Специальный комитет, в рамках которого должны были вестись переговоры по контролю над вооружениями и диалог в области безопасности (включая рассмотрение предложений в этой области), и Консультативный комитет, деятельность которого была связана с задачами ЦПК[1].

---

[1] См.: СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992. С. 35–42.

Как отмечал И. Солтановский, в условиях стремительных перемен в области военной безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока Форум был востребован и функционально — как оптимальный переговорный механизм по разработке МДБ нового поколения, и организационно-институционально — как самостоятельный орган, наделенный полномочиями обсуждать на регулярной основе вопросы укрепления безопасности и стабильности, ориентированные преимущественно на обычные вооружения[1].

Форум начал работу 22 сентября 1992 г. На заседании Совета СБСЕ в Риме (ноябрь 1993 г.) было принято решение в целях укрепления взаимосвязи и взаимодополняемости процесса принятия решений в рамках СБСЕ в области контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия и безопасности, сотрудничества в области безопасности и предотвращения конфликтов распустить Консультативный комитет ЦПК и передать находившиеся в его компетенции вопросы вновь образованному Постоянному комитету и Форуму по сотрудничеству в области безопасности. При этом Постоянному комитету поручалось проведение встреч в рамках механизма для рассмотрения необычной военной деятельности, а ФСОБ — вопросы осуществления МДБ, проведение ежегодных совещаний по оценке выполнения и различных семинаров (в том числе по военным доктринам), а также обсуждение и уточнение информации, предоставляемой в соответствии с МДБ[2].

В связи с тем, что Программа немедленных действий была в целом выполнена, Будапештская встреча СБСЕ на высшем уровне (декабрь 1994 г.), на которой на базе СБСЕ была создана Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), поручила Форуму разработать концептуальную базу, а на её основе — повестку дня, предусматривающую принятие новых мер контроля над вооружениями и, в частности, укрепления доверия и безопасности. Форуму также надлежало рассматривать конкретные проблемы региональной безопасности с особым упором на обеспечение долгосрочной стабильности в юго-восточной Европе[3].

Лиссабонская встреча ОБСЕ на высшем уровне (декабрь 1996 г.) приняла разработанные Форумом концептуальную базу для контроля

---

[1] См.: *Солтановский И.* Форуму по сотрудничеству в области безопасности десять лет // Международная жизнь. 2003. № 1. С. 76.

[2] См.: Четвёртая встреча Совета. СБСЕ и новая Европа — наша безопасность неделима. Решения Римской встречи Совета. Рим, 1993. С. 11.

[3] См.: СБСЕ. Будапештский документ 1994 года. На пути к подлинному партнёрству в новую эпоху. С. 3, 20–21.

над вооружениями и документ «Развитие повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности». В последнем документе Форуму было поручено в первоочередном порядке рассмотреть четыре блока вопросов: выполнение согласованных мер по контролю над вооружениями, региональные меры, создание системы соглашений по контролю над вооружениями, укрепление согласованных мер и разработка новых мер[1]. И. Солтановский отмечал, что набор этих «блоков» выверен и сбалансирован — наряду с вопросами имплементации действующих соглашений предусмотрена разработка новых мер контроля над вооружениями, что «предохраняет» от опасности «закостенева-ния» действующих соглашений и их отрыва от быстроменяющихся реалий военно-политической обстановки в Европе и в целом — на пространстве ОБСЕ[2].

К сожалению, договориться о том, какими конкретно должны быть такие меры, государствам-участникам не удалось. Именно этим объясняется включение в приложение к этому документу так называемых неконсенсусных предложений. В их числе — и поставленные Россией принципиальные вопросы (распространение МДБ на военно-морскую деятельность, меры, касающиеся развертывания вооружённых сил на территории других стран, в том числе их передвижения через границы, объявление в одностороннем порядке предельных уровней вооружений, проведение на высоком военном уровне регулярных семинаров по военным доктринам и ряд других)[3]. Представляется, что их внесение в документ по повестке дня Форума, пусть даже в таком виде, всё же позволяло рассматривать их в качестве своего рода ориентира в дальнейшей работе ФСОБ.

На рубеже веков работа Форума начала все больше пробуксовывать, давать сбои, эта уникальная переговорная структура стала вязнуть в многочисленных вопросах, хотя и представляющих определённый практический интерес, но далеких от магистральных задач, определённых в мандате ФСОБ в 1992 г. Такая ситуация имела и объективную подоплеку: Форум просто не поспевал за стремительными изменениями как военно-политического, так и военно-технического характера. Но одну из главных причин следовало, скорее, искать в кардинальных расхождениях позиций многих ведущих государств-участников относительно целесообразности укрепления военно-политического измерения ОБСЕ в целом и роли в этом ФСОБ.

---

[1] Лиссабонский документ 1996 года (DOC.S/1/96 от 3 декабря 1996 года). С. 22–24.

[2] *Солтановский И.* Указ. соч. С. 80.

[3] Лиссабонский документ 1996 года. С. 25.

Наиболее последовательными противниками укрепления этого измерения и, соответственно, автономного статуса Форума и его роли разработчика новых МДБ выступали США и их ближайшие союзники. Они стремились придать Форуму статус органа, подчиненного Постоянному совету ОБСЕ и занимающегося почти исключительно вопросами выполнения имеющихся договорённостей.

Попытка протащить такое решение была предпринята накануне и в ходе Бухарестского СМИД ОБСЕ (декабрь 2001 г.). Однако большинство государств-участников (прежде всего Россия и ряд стран ЕС) не поддержало этот подход. В результате в документах заседания СМИД было отмечено, что контроль над вооружениями и меры укрепления доверия и безопасности по-прежнему рассматриваются как ключевой элемент во всеобъемлющем подходе ОБСЕ к проблемам безопасности[1]. Были подтверждены автономная роль Форума и его право принимать решения, а также мандат ФСОБ, предусматривающий как содействие выполнению существующих военно-политических обязательств, так и проведение переговоров о мерах в военно-политической области. Одновременно было предусматрено более тесное взаимодействие с Постоянным советом, возможность направления Форумом рекомендаций Постсовету[2]. Эти положения регулируют институциональную составляющую военно-политического измерения ОБСЕ и по сей день.

Рассмотрим теперь ключевые документы, принятые в разные годы в рамках этого измерения.

Эволюция мер укрепления доверия и безопасности в Европе (с 1975 г. по настоящее время)

Согласно определению, данному Б. Тузмухамедовым, меры доверия — это «специальные, договорным или иным образом обусловленные меры, принимаемые для обеспечения уверенности в том, что действия одной стороны не имеют целью нанесение ущерба безопасности или каким-либо иным правомерным интересам другой стороны и действительно не наносят такого ущерба»[3]. Он же отмечал, что ме-

---

[1] См.: ОБСЕ. Девятая встреча Совета министров. 3–4 декабря 2001 года. Бухарест, 2001. С. 4.

[2] См.: Там же. С. 31.

[3] *Тузмухамедов Б.Р.* Меры доверия // Всеобъемлющая международная безопасность. Международно-правовые принципы и нормы: Справочник. М., 1990. С. 164.

ры доверия в военной области не являются мерами реального разоружения и не подменяют их, но принимаемые сами по себе или в качестве сопутствующих мер, они могут создавать благоприятные условия для переговоров по разоружению. Анализ этих мер позволяет выявить тенденцию к расширению как набора мер, так и охвата ими военной деятельности, а также — применительно к Европе — к увеличению обязывающей силы согласуемых мер[1].

Разработка мер укрепления доверия и безопасности и содействие их осуществлению традиционно являются одними из главных задач СБСЕ/ОБСЕ в военно-политической сфере. Наряду с ДОВСЕ и ДОН эти меры являются одной из «опор» европейского контроля над вооружениями (в широком понимании этого термина). Они носят политически обязывающий характер, затрагивают все государства — участники ОБСЕ и относятся, прежде всего, к их военной деятельности.

Первое упоминание этого термина, как и первый набор таких мер, содержались в хельсинкском Заключительном акте 1975 г. Он включал положения о предварительном уведомлении о крупных учениях и о взаимных приглашениях наблюдателей на учения (на добровольной основе)[2]. С позиций начала XXI в. они могут показаться весьма ограниченными, однако для своего времени это был исключительно важный первый шаг в обеспечении военной открытости.

Мадридская встреча СБСЕ не приняла какого-либо нового набора МДБ, но положения «Мадридского мандата» играли и продолжают играть важную роль для определения зоны применения МДБ. В них отмечается, что эти меры будут охватывать всю Европу, а также прилегающие морской (океанский) район и воздушное пространство. Что касается прилегающих морского (океанского) района и воздушного пространства, меры будут применяться к военной деятельности всех государств-участников, проходящей там, всякий раз, когда эта деятельность затрагивает безопасность в Европе или составляет часть такой деятельности, проходящей в пределах всей Европы[3]. Правда, следует отметить, что толкование мадридской формулы различными государствами — участниками ОБСЕ не было единообразным. Страны НАТО исходили из того, что деятельность ВМС охватывается МДБ,

---

[1] Там же.

[2] См.: Conference on Security and Co-operation in Europe. Final Act. Helsinki 1975. Vienna: OSCE, 1999. P. 12–16.

[3] См.: Итоговый документ Мадридской встречи 1980 года представителей Государств-участников Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшейся на основе положений Заключительного акта, относящихся к дальнейшим шагам после Совещания. Мадрид, 1983. С. 8.

только если проводится как единая деятельность совместно с сухопутными войсками и под единым оперативным командованием. Участники Варшавского Договора, в свою очередь, считали, что деятельность ВМС должна охватываться такими мерами всякий раз, когда она затрагивает безопасность в Европе[1].

Следующий решительный шаг был сделан в 1986 г. в результате принятия Стокгольмского документа. В нём не только существенно конкретизировались и развивались хельсинкские договоренности, но и впервые содержались революционные обязательства государств-участников: ограничить масштабы и периодичность проведения мероприятий военной деятельности, обмениваться ежегодными планами военных учений и принимать инспекции на своей территории (в том числе предоставлять инспекторам право осуществления облёта)[2]. Эти меры, как и последующие МДБ, носили уже политически обязательный характер.

При завершении Стокгольмской конференции глава советской делегации О.Гриневский заявил: «Договорённости в Стокгольме стали возможными только потому, что верх взяли здравый смысл, политический реализм и чувство ответственности. Они представляют собой компромиссные решения, основанные на взаимоприемлемом балансе интересов безопасности всех участников конференции»[3].

В Венском документе 1990 г., принятом практически накануне подписания ДОВСЕ, также содержался целый ряд принципиально новых положений. В их числе — ежегодный обмен военной информацией (о военных силах, планах развёртывания основных систем вооружения и техники, военных бюджетах); механизмы уменьшения опасности, связанной с необычной военной деятельностью и инцидентами военного характера; военные контакты (в том числе посещения авиабаз); посещение частей и формирований с целью оценки предоставленной информации, создание сети связи; проведение ежегодного совещания по оценке выполнения мер доверия[4].

---

[1] См.: *Тузмухамедов Б.Р.* Указ. соч. С. 166.

[2] См.: Документ Стокгольмской Конференции по мерам укрепления доверия и безопасности и разоружению в Европе, созванной согласно соответствующим положениям Итогового документа Мадридской встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Стокгольм, 1986. С. 99–118.

[3] Цит. по: Очерки истории Министерства иностранных дел России, 1802–2002 / Под ред. И.С. Иванова и др. М., 2002. Т. 2. С. 458.

[4] См.: Венский документ 1990 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности, созванных согласно соответствующим положениям Итогового документа Венской встречи Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. Вена, 1990. С. 191–219.

Новая политическая ситуация после завершения холодной войны поставила в повестку дня задачу укрепить военно-политическую составляющую европейской безопасности, не допустить разбалансировки разработанных ранее мер доверия и безопасности по Венскому документу 1990 г., дополнить меры «жёсткого» контроля над вооружениями по ДОВСЕ системой МДБ нового поколения (характерно, что в начале 90-х годов была предпринята попытка «гармонизации» режимов ДОВСЕ и Венского документа, однако она не увенчалась успехом в связи с позицией стран Запада, опасавшихся, что в результате Россия получит возможность избавиться от не устраивавших её положений Договора).

Итогом совместной работы стал Венский документ 1992 г. (ВД-92)[1], составивший сердцевину режима МДБ на пространстве ОБСЕ. Он содержал МДБ уже так называемого второго поколения, имеющие целью уменьшение угрозы возникновения военных конфликтов, повышение открытости и предсказуемости военной деятельности государств-участников, развитие их военных контактов и сотрудничества.

Эти МДБ, в частности, предусматривали: ежегодный обмен военной информацией, меры по уменьшению опасности (в том числе механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности, сотрудничество в отношении опасных инцидентов военного характера, организацию посещений на добровольной основе для устранения озабоченностей в отношении военной деятельности), контакты и сотрудничество (включая посещение авиабаз, демонстрацию новых типов основных систем вооружения и техники), предварительное уведомление об определённых видах военной деятельности и наблюдение за ними, обмен между государствами-участниками своими планами военной деятельности, ограничительные положения в отношении мероприятий военной деятельности, подлежащих предварительному уведомлению, проведение инспекций военной деятельности и посещений по оценке, информация о военных силах и созыв ежегодных совещаний для обсуждения выполнения согласованных мер.

В ноябре 1994 г. Форум принял модернизированный вариант Венского документа (ВД-94)[2], в который уже вошли существенно доработанные документы о планировании в области обороны и о военных

---

[1] См.: Венский документ 1992 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности. Вена, 1992.

[2] Венский документ 1994 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности. Вена, 1994.

контактах и сотрудничестве. Немногочисленные новации ВД-94 отразили также и упомянутые выше настроения в пользу некоторого повышения уровня транспарентности и усиления контроля в области МДБ. При этом существенно возрастал уровень детализации ежегодной информации, понижались пороговые параметры военной деятельности, при достижении которых предпринимались различные МДБ, и расширялась сфера охвата информацией уведомляемой военной деятельности и деятельности, подлежащей наблюдению, ужесточались ограничительные положения и увеличивалось число контрольных механизмов.

В середине 90-х годов были достигнуты естественные пределы экстенсивного пути развития МДБ за счёт увеличения числа инспекций, снижения порогов уведомления и наблюдения и т.п. Государства-участники пришли к выводу о необходимости существенно обновить имеющиеся МДБ на основе критерия военной значимости.

Позиция российской стороны на переговорах по адаптации ВД-94 включала такие принципиальные элементы, как необходимость охвата МДБ деятельности военно-морских сил (с учётом её возросшего политического и военно-стратегического значения в современных условиях) и многонациональной военной деятельности, проводимой под единым командованием (ко второй половине 1990-х гг. около 75% учений государств — участников ОБСЕ были многонациональными, но при этом формулировки ВД-94 не позволяли сделать однозначный вывод о том, что они покрывают такую военную деятельность).

Для стран НАТО (в первую очередь, для США и Великобритании) главным было не допустить ограничения свободы действий их вооружённых сил в зоне применения МДБ в случае подготовки и проведения крупномасштабных военных кампаний, поэтому они стремились свести модернизацию ВД-94 к чисто косметическим изменениям.

Переговоры по адаптации ВД-94 продолжались более двух лет. На них было рассмотрено свыше ста предложений — от упомянутых выше качественно новых МДБ и мер, обеспечивающих транспарентность транзита сил и средств через границы государств-участников, до охвата мерами доверия полувоенных формирований и сугубо технических вопросов (увеличение квот посещений, количества инспекторов в инспекционных группах и т.д.). В результате принципиальных различий в подходах сторон не прошли ни российские предложения охватить мерами доверия военно-морскую деятельность, транзитные переброски войск и коалиционную военную деятельность, ни идеи западных стран распространить МДБ на силы внутренней безопасно-

сти и наладить обмен информацией об объектах военной инфраструктуры государств-участников[1].

Таким образом, ВД-99 отличается от своего предшественника лишь некоторыми техническими усовершенствованиями инспекционного режима да выделением в отдельную главу вопросов, касающихся информации о планировании в области обороны. Пожалуй, единственным существенным достижением стало включение в ВД-99 новой главы о добровольных региональных мерах укрепления доверия и безопасности (впоследствии на её основе были разработаны около двух десятков двусторонних и многосторонних соглашений и договоренностей), а также нового документа по сети связи ОБСЕ[2].

В целом ВД-99 продолжает играть полезную роль в деле укрепления стабильности и безопасности на пространстве ОБСЕ. Однако в силу изменений военно-политической ситуации он постепенно утрачивает свой потенциал и перестает отвечать современным требованиям. Так, он уже фактически не охватывает мерами доверия существенный сегмент вооружённых сил и значительную часть военной деятельности государств-участников в регионе ОБСЕ. По крайней мере четыре ключевых главы ВД-99 уже на протяжении ряда лет практически не работают.

С учётом этого Россия при поддержке ряда других государств — участников ОБСЕ, прежде всего союзников по ОДКБ, ведет активную работу по продвижению новых МДБ. Так, в мае 2003 г. делегациями России и Белоруссии было внесено предложение по макету обновленного ВД-99.

Поскольку США и некоторые их союзники по НАТО продолжают отрицать необходимость комплексного обновления документа, авторы макета, не снимая его с рассмотрения, предложили в качестве первого шага сосредоточиться на нескольких новых МДБ, которые на данном этапе можно было бы реализовать в качестве мер, дополняющих ВД-99. К ним, в частности, относилось предложение о понижении порогов уведомляемой и наблюдаемой военной деятельности. В результате обсуждения этого предложения была достигнута договорённость о том, что каждое государство — участник ОБСЕ в добровольном порядке будет заблаговременно информировать о крупнейшем за год учении на своей территории, не достигающем порогов

---

[1] См.: *Солтановский И.Д.* Указ. соч. С. 81.

[2] См.: Венский документ 1999 года переговоров по мерам укрепления доверия и безопасности. Вена, 1999.

ВД-99[1]. Однако добровольный характер этой меры привёл к тому, что её применяют не более 5–9 государств-участников.

Кроме того, в 2006 г. Россией внесены предложения об обмене информацией по силам быстрого развертывания (совместно с Белоруссией); о предварительном уведомлении при развертывании иностранных военных сил на территории государства — участника ОБСЕ в зоне применения МДБ; о предварительном уведомлении о военном транзите в зоне применения МДБ. В 2007 г. российская сторона предложила вниманию государств — участников ОБСЕ ряд предложений по совершенствованию имплементации действующих мер доверия и безопасности. 2 июля 2008 г. была распространена российская «пища для размышлений» о мерах укрепления доверия и безопасности в военно-морской области.

В течение довольно длительного времени страны НАТО уходили от предметного обсуждения этих вопросов, увязывая перспективу их решения с развитием ситуации вокруг ДОВСЕ. Некоторых участников ОБСЕ также беспокоило, что попытка обновления ВД-99 может привести к вскрытию всех его положений и потребует весьма значительного объема работы.

В ходе состоявшегося в феврале 2009 г. Ежегодного совещания по оценке выполнения российская сторона представила партнёрам развернутый анализ ВД-99[2]. Он выявил неоднозначную картину. С одной стороны, в целом успешно выполняются положения о ежегодном обмене военной информацией, активно осуществляется верификационная деятельность. С другой стороны, больше половины положений ВД-99 существует преимущественно на бумаге, а некоторые из реально работающих просто не соблюдаются отдельными государствами.

Реагируя на озабоченность партнёров, российская сторона разъясняла, что её предложения, как и предложения других участников ОБСЕ, немногочисленны и касаются они лишь некоторых разделов Венского документа. Прежде всего, необходимо сосредоточиться на тех из них, которые по тем или иным причинам не работают вовсе или функционируют неудовлетворительно, а также на явных пробелах в документе. При этом можно было бы заранее согласовать, какие разделы будут подлежать доработке в первоочередном порядке, и оформить это соот-

---

[1] Сообщение для печати «Об одобрении Заявления Председателя Форума по сотрудничеству в области безопасности ОБСЕ о предварительном уведомлении о наиболее крупной военной деятельности» (Сообщение ДИП МИДа России от 10 октября 2005 г. № 2069-10-10-2005).

[2] См.: Анализ выполнения Венского документа 1999 года (FSC.AIAM/2/09 от 20 февраля 2009 г.).

ветствующим решением Форума. Разумеется, до согласования новой версии Венского документа ВД-99 продолжал бы применяться в полном объёме.

В результате этой активной разъяснительной работы стали появляться первые признаки более сбалансированного, реалистического подхода партнёров к этой проблеме. Целый ряд государств — участников ОБСЕ высказался в пользу модернизации ВД-99. Мысль о том, что многие положения документа устарели, практически никем уже не оспаривается. В процессе обсуждений в рамках ФСОБ их фокус начал смещаться с вопросов совершенствования выполнения действующих военно-политических договоренностей на необходимость их более углублённого изучения с прицелом на возможность обновления с учётом изменившихся реалий в сфере европейской безопасности.

Катализатором этого процесса стала российско-белорусско-казахстанская инициатива о принятии специального решения СМИД ОБСЕ, посвящённого модернизации Венского документа. Она получила весьма широкую поддержку. И хотя проект такого решения не прошёл из-за противодействия США и нескольких поддержавших их стран, всё же и они в конечном счёте признали необходимость «целевого» обновления общеевропейского режима мер укрепления доверия и безопасности. В результате в более широком решении СМИД ОБСЕ в Афинах в декабре 2009 г. по вопросам деятельности ФСОБ поставлены, в частности, следующие задачи:

— интенсифицировать диалог по ключевым проблемам безопасности в регионе ОБСЕ, в том числе на тему о роли контроля над вооружениями в современных условиях;

— изучить пути усиления военно-политического инструментария ОБСЕ, включая Венский документ[1].

События последнего времени также подтвердили значение МДБ как инструмента раннего предупреждения и предотвращения конфликтов. Так, в мае-июне 2008 г. в связи с обострением ситуации на Кавказе по требованию Грузии, а затем и России впервые почти за десять лет был задействован «Механизм консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности», предусмотренный главой III (Уменьшение опасности) Венского документа 1999 г. Были направлены соответствующие запросы и ответы, созваны двусторонние консультации и совместное заседание Постсовета ОБСЕ

---

[1] См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Афины, 2009. Решение №16/09. Вопросы, относящиеся к Форуму по сотрудничеству в области безопасности (MC.DEC/16/09 от 2 декабря 2009 г.).

и ФСОБ[1]. Состоявшееся обсуждение позволило российской стороне донести до партнёров свою глубокую озабоченность полётами грузинских беспилотных летательных аппаратов (БПЛА) над зоной грузино-абхазского конфликта и другими нарушениями положений Московского соглашения о прекращении огня и разъединении сил 1994 г. со стороны Тбилиси.

К сожалению, даже после кавказского кризиса августа 2008 г. грузинская сторона не отказалась от своего курса на конфронтацию с Россией, в том числе и ценой подрыва международных договоренностей. Так, 22 января 2009 г. она под надуманными предлогами ответила отказом на российские уведомления о намерении провести в соответствии с положениями ВД-99 инспекцию на территории Грузии. На заседании ФСОБ 28 января 2008 г. российская делегация выразила обеспокоенность недобросовестным выполнением Грузией своих обязательств по ВД-99 и потребовала либо возобновить их полноценное соблюдение, либо предоставить более обоснованные объяснения отказа[2]. Следует отметить, что в данном случае никто из участников ОБСЕ не поддержал позицию Тбилиси, что заставило его проявить более взвешенный подход в ходе подготовки и проведения российско-британского наблюдательного полёта над Грузией в рамках ДОН осенью 2009 г.

Документы, принятые во исполнение «Программы немедленных действий» (1993–1994)

Выполняя принятую в Хельсинки «Программу немедленных действий», Форум уже в самом начале своей деятельности, в 1993–1994 гг., разработал целый ряд важных специализированных документов.

1. «Программа военных контактов и сотрудничества» предусматривала контакты по военной линии (посещения и обмены между представителями вооружённых сил государств-участников, контакты между воинскими частями, обмен визитами военных кораблей

---

[1] См.: Ответ официального представителя МИДа России А.А. Нестеренко на вопрос СМИ в связи с запуском в ОБСЕ «Механизма консультаций и сотрудничества в отношении необычной военной деятельности», предусмотренного Главой III Венского документа 1999 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 4 июня 2008 г. № 803-04-06-2008).

[2] См.: Выступление руководителя делегации России М.И. Ульянова на заседании Форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности 28 января 2009 г. об отказе Грузии от приёма российских инспекционных групп.

и авиаподразделений, предоставление мест в военно-учебных заведениях, контакты по военно-научной линии, совместные спортивные и культурные мероприятия), военное сотрудничество (проведение совместных военных учений и подготовки, посещение военных объектов, воинских формирований и военной деятельности, предоставление экспертов для консультаций по вопросам обороны и безопасности, проведение семинаров по тематике военного сотрудничества, обмен информацией относительно соглашений о военных контактах и сотрудничестве)[1]. Такие непосредственные контакты по военной линии способствовали размыванию унаследованного от предшествующей эпохи «образа врага», укреплению взаимопонимания между военными разных стран. Программа вступила в силу 1 января 1994 г. В том же году её положения вошли в новую редакцию Венского документа.

2. Документ «Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций» учитывал новую реальность в регионе ОБСЕ — возникновение ряда локальных конфликтов. Этот новаторский документ включает перечень добровольных значимых в военном отношении мер, направленных на то, чтобы облегчить принятие решений соответствующими органами ОБСЕ, и предназначенных для временного применения в порядке содействия политическому процессу. Этот перечень не является исчерпывающим, он не подразумевает автоматического применения содержащихся в нём мер или какого-либо приоритета при их выборе. Они применяются, исходя из той или иной конкретной ситуации, на основе решения соответствующего органа ОБСЕ, с предварительного согласия и при активном содействии сторон, участвующих в этой кризисной ситуации. Эффективно осуществляться они могут либо до начала вооружённого конфликта, либо после прекращения огня. Принципиально важно, что предусмотренные Документом меры могут применяться и к сторонам, не являющимся государствами, причём их участие в процессе предотвращения или урегулирования кризиса не влияет на их статус.

Содержащийся в Документе каталог мер весьма широк и разнообразен. Он включает:

— меры транспарентности (чрезвычайный обмен информацией, уведомление о некоторых видах военной деятельности, уведомление о планах приобретения и развертывания основных систем вооружений и техники);

---

[1] См.: Программа военных контактов и сотрудничества (DOC.FSC/1/96 от 25 ноября 1993 г.).

— меры ограничения (прекращение огня, создание демилитаризованных зон, прекращение полётов военной авиации, свёртывание некоторых систем вооружений, меры, касающиеся нерегулярных сил, ограничения военной деятельности);
— меры укрепления доверия (публичные заявления, наблюдение за военной деятельностью, обмен группами связи, установление линий прямой связи, создание совместных групп экспертов, совместных координационных комиссий или групп);
— меры по мониторингу выполнения и оценке, в том числе представителями СБСЕ/ОБСЕ или третьей стороны (оценка данных в рамках чрезвычайного обмена информацией, инспекции (в том числе по требованию), наблюдение за соблюдением режима демилитаризованных зон, проверка в отношении тяжёлых вооружений, режим наблюдения с воздуха)[1].

К сожалению, в силу ряда причин этот документ ни разу не был востребован сторонами многочисленных конфликтов в регионе ОБСЕ (хотя принципиальные подходы и отдельные меры использовались при разработке соглашений по урегулированию некоторых конфликтов, например, приднестровского).

3. Документ «Принципы, регулирующие передачу обычных вооружений» подтвердил приверженность государств-участников принципам транспарентности и сдержанности при передаче обычных вооружений и связанных с ними технологий. В нём установлены базовые критерии, которыми должны руководствоваться государства при принятии решения о передаче обычных вооружений странам-получателям или об отказе от такой передачи (в том числе соблюдение прав человека и основных свобод в стране-получателе, внутренняя обстановка в этой стране и региональная ситуация вокруг неё, соблюдение ею международных обязательств, касающихся неприменения силы, нераспространения или других вопросов контроля над вооружениями или разоружения, законные потребности страны-получателя, влияние передачи на восприятие этой страной угроз её безопасности и т.д.).

Государства-участники согласились также рассматривать возможности сотрудничества в создании механизмов контроля за передачей обычных вооружений и связанной с ними технологии, обмениваться в рамках ФСОБ информацией о национальных законодательствах, практике и механизмах контроля в соответствующей области[2]. В 1997 г.

---

[1] Меры стабилизации в отношении локальных кризисных ситуаций (DOC.FSC/2/96 от 25 ноября 1993 г.).

[2] Принципы, регулирующие передачу обычных вооружений (DOC.FSC/3/96/Rev.1 от 25 февраля 1998 г.).

ФСОБ принял решение о ежегодном (начиная с 1988 г.) обмене в рамках Форума информацией о передачах обычных вооружений за предыдущий календарный год в соответствии с категориями Регистра обычных вооружений ООН. Тем самым эффективность Документа была существенно повышена. В то же время следует отметить, что содержащиеся в Документе критерии толкуются государствами — участниками ОБСЕ по-разному, что особенно ярко проявилось при обсуждении вопроса о поставках вооружений в Грузию, проведенном на ФСОБ после августовского (2008) кризиса на Кавказе. Министр иностранных дел России С. Лавров отмечал в этой связи: «Россия в течение последних двух-трёх лет ставила вопрос об опасности поставок в Грузию тяжёлых вооружений, обращала внимание партнёров на то, что эти поставки противоречат обязательствам, взятым государствами в рамках ОБСЕ. Теперь, после тяжелейшего августовского урока, в некоторых странах ОБСЕ вновь слышны голоса в пользу оказания массированной военной помощи Грузии и скорейшего восстановления её военного потенциала. Мы вновь призываем всех со всей серьёзностью отнестись к нашим предостережениям и строго следовать обязательствам, зафиксированным в соответствующих документах ОБСЕ. Будем и далее ставить эти вопросы, в том числе на Форуме по безопасности»[1]. Таким образом, представляется, что тематика Документа о передачах обычных вооружений заслуживает серьёзного дополнительного внимания.

4. Документ «Планирование в области обороны» содержал обязательства государств-участников предоставлять ежегодную информацию об их политике и доктрине в области обороны, о планах военного строительства, о военных расходах и бюджетах и т.д. Он предусматривал также процедуру разъяснения, рассмотрения и диалога в отношении предоставляемой информации (включая запросы о разъяснении, ежегодные обсуждения и ознакомительные поездки)[2]. Подобный обмен информацией позволяет участникам ОБСЕ лучше понимать намерения друг друга, более уверенно прогнозировать перспективу и направленность строительства вооружённых сил других государств-участников и уходить от планирования на основе «наихудшего возможного сценария». Соответственно повышается предсказуемость развития военно-политической обстановки на пространстве ОБСЕ в целом.

---

[1] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 16-м заседании СМИД ОБСЕ. Хельсинки, 5декабря 2008 г. (Сообщение ДИП МИД России № 1965-05-12-2008).

[2] Планирование в области обороны (DOC.FSC/4/96 от 25 ноября 1993 г.).

Предусмотренные Документом меры вступили в силу 1 января 1994 г. Впоследствии его положения были инкорпорированы в Венский документ.

5. Документ «Глобальный обмен военной информацией» (ГОВИ) устанавливает обязательство государств — участников СБСЕ ежегодно обмениваться информацией об основных системах вооружений и техники и личном составе своих обычных вооружённых сил на своей территории, а также в других странах мира. Глобальный обмен военной информацией осуществляется отдельно от других режимов обмена информацией, и на него не распространяются ограничения, ограничительные меры или положения о контроле.

Эта мера, вступившая в силу с 1 января 1995 г., охватывает основные системы вооружений и техники (танки, артиллерию, ББМ, самолёты, вертолёты, боевые надводные корабли полным водоизмещением более 400 тонн, подводные лодки водоизмещением более 50 тонн) и личный состав вооружённых сил государств — участников ОБСЕ (СБСЕ было переименовано в ОБСЕ с 1 января 1995 г.). Информация, предоставляемая, согласно этому Документу, менее детальна, чем та, которой государства обмениваются по ДОВСЕ или ВД-99. Однако она даётся, в том числе и в отношении сил, не подпадающих под иные международные соглашения (данные о вооружениях и личном составе ВМС, а также сил, расположенных на территориях США и Канады, всей территории Турции, азиатской части России и военных базах всех государств-участников за пределами Европы)[1]. ГОВИ даёт представление о совокупном военном потенциале государств-участников и дополняет другие режимы обмена информацией.

6. Документ «Принципы, регулирующие нераспространение» закрепил обязательство государств-участников предотвращать распространение ядерного оружия, приобретение, разработку, производство, накопление запасов и применение химического и биологического оружия, поставить под контроль передачу ракет, способных доставлять ОМУ, а также их компонентов и технологии. Государства-участники обязались также оказывать широкую поддержку международным режимам нераспространения ядерного (ДНЯО, соглашения о гарантиях МАГАТЭ, Комитет Цангера, Группа ядерных поставщиков и др.), химического и биологического оружия (Женевский протокол 1925 г., Конвенция о запрещении разработки, производства и накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении (КБТО), Конвенция о запрещении разработки,

[1] См.: Глобальный обмен военной информацией (DOC.FSC/5/96 от 28 ноября 1994 г.).

производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении (КЗХО), Австралийская группа) и ракетных технологий (Режим контроля за ракетной технологией — РКРТ). Они условились отразить соответствующие обязательства в своем законодательстве, административных правилах и процедурах и обмениваться информацией о них, поддерживать усилия по предоставлению учёным-разработчикам возможностей переориентировать свои способности на мирные цели, предпринимать меры для недопущения участия своих граждан в деятельности, не соответствующей «Принципам»[1].

В русле этого решения в 2005 г. государства — участники ОБСЕ в рамках ФСОБ приняли решение о поддержке осуществления резолюции СБ ООН № 1540, касающейся нераспространения ОМУ. Это решение было одобрено СМИД ОБСЕ в декабре 2005 г. В ноябре 2006 г. на эту тему был проведен семинар, обсуждение данного вопроса продолжается и на заседаниях ФСОБ. В ходе подготовки к заседанию СМИД ОБСЕ в Афинах (декабрь 2009 г.) по инициативе Украины и при активном участии России и США была согласована декларация о нераспространении.

Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (1994)

Наиболее значимым с политической точки зрения инструментом, разработанным во исполнение «Программы немедленных действий», стал принятый 3 декабря 1994 г. Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности[2]. Он заложил стандарты поведения государств — участников ОБСЕ в этой весьма чувствительной сфере, развив и дополнив ранее принятые ключевые документы, начиная с хельсинкского Заключительного акта, открыл широкие возможности для стабилизации межгосударственных отношений в военно-политической сфере, развития сотрудничества государств в области контроля над вооружениями и МДБ, установления эффективного демократического контроля над военными силами и силами безопасности[3].

---

[1] См.: Принципы, регулирующие нераспространение (DOC.FSC/6/96 от 3 декабря 1994 г.).

[2] См.: Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности (DOC.FSC/1/95 от 3 декабря 1994 г.).

[3] Подробнее см.: Выступление представителя Российской Федерации посла В.В. Шустова на Конференции ОБСЕ по Кодексу поведения. 29 июня 1999 г. (FSC.DEL/194/99 29 June 1999).

Положения Кодекса можно условно разделить на две категории — относящиеся к межгосударственным отношениям и затрагивающие вопросы демократического контроля над вооружёнными силами и силами внутренней безопасности.

В этом документе однозначно подтверждается основополагающее значение уважения всех принципов СБСЕ и добросовестного выполнения всех обязательств, принятых в рамках Совещания. Принципиально важными в новых условиях стали признание неделимости безопасности и отказ от укрепления своей безопасности за счёт безопасности других государств. Зафиксирована также готовность государств-участников действовать солидарно в случае нарушения норм и обязательств, принятых в рамках ОБСЕ, и способствовать нахождению общих ответов на вызовы в области безопасности. Кодекс обязывает государства не оказывать содействия или поддержки государствам, применяющим силу или угрозы силой против территориальной целостности или политической независимости любого государства. Кроме того, государства-участники обязались не поддерживать теракты и предпринимать меры для предотвращения терроризма и борьбы с ним (последующие события подтвердили актуальность этого обязательства).

Как правило, исследователи проходят мимо одного положения Кодекса, возможно, на десятилетия опередившего своё время. Речь идёт о содержащихся в пункте 5 обязательствах незамедлительно провести консультации с государством-участником, ищущим поддержки в осуществлении индивидуальной или коллективной самообороны, совместно рассмотреть характер существующей угрозы и вопрос о том, какие действия могут понадобиться для защиты общих ценностей[1]. Фактически это был шаг к превращению ОБСЕ в организацию коллективной безопасности. К сожалению, последующие события (и прежде всего, расширение НАТО) не позволили пойти по этому пути, но заложенный в данном положении Кодекса потенциал развития Организации сохраняет свое значение.

Не оставил Кодекс в стороне и вопросы военного строительства. В нём зафиксированы положения, согласно которым государства-участники будут поддерживать военный потенциал, соизмеримый с законными индивидуальными и коллективными потребностями в области безопасности. При его определении должны учитываться законные интересы безопасности других государств. Особо подчеркнуто, что ни одно из государств-участников не будет предпринимать

---

[1] См.: Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. С. 3.

попыток добиться военного господства над каким бы то ни было другим государством-участником. Большое значение имеет и положение Кодекса о праве государств размещать свои вооружённые силы на территории других государств-участников в соответствии с соглашением, выработанным ими на добровольной основе в ходе переговоров, а также в соответствии с международным правом. Тесно взаимосвязано с обязательствами в сфере военного строительства и положение Кодекса, предусматривающее необходимость добросовестно осуществлять обязательства в области контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия и безопасности. Ряд положений документа касается предотвращения конфликтов, регулирования кризисов и мирного урегулирования споров[1].

Новаторство Кодекса в его положениях, касающихся осуществления демократического гражданского контроля над военными и военизированными силами, силами внутренней безопасности, разведслужбами и полицией. Такой контроль рассматривается в качестве элемента стабильности и безопасности.

Кодексом определён ряд конкретных мер в этой области (руководство указанными силами и контроль за ними со стороны конституционных органов власти и недопущение существования неподконтрольных им формирований, чёткое определение функций и задач таких сил, законодательное утверждение расходов на оборону, сдержанность в военных расходах, транспарентность информации о вооружённых силах, гарантии гражданских прав военнослужащих и политического нейтралитета вооружённых сил, соблюдение норм международного гуманитарного права и их учёт при обучении военнослужащих, ответственность военнослужащих за противозаконное осуществление своих полномочий, их правовая защита и т.д.). Предусмотрены и обязательства обеспечивать, чтобы в процессе военного строительства соблюдались нормы международного гуманитарного права, чтобы политика и доктрина государства в области обороны не противоречили международно-правовым нормам, чтобы решение о привлечении вооружённых сил для поддержания внутренней безопасности принималось в соответствии с конституционными процедурами и чтобы их применение было соизмеримо с имеющейся потребностью в принудительных действиях и т.д.

Положения Кодекса поведения носят политически обязательный характер. Каждое государство-участник несёт ответственность за соблюдение Кодекса и в случае поступления соответствующей просьбы даёт разъяснения относительно выполнения его положений. Для оценки, об-

[1] См.: Там же. С. 2–7.

зора и улучшения выполнения этого документа предусмотрено использование органов, механизмов и процедур ОБСЕ. Кодекс вступил в силу 1 января 1995 года[1].

В июле 1998 г. Форум по сотрудничеству в области безопасности принял решение о ежегодном проведении обмена информацией о выполнении Кодекса (в соответствии со специально разработанным вопросником). Вопросник по Кодексу был технически усовершенствован в 2003 г., в 2009 г. принята его новая редакция.

Вопросы, связанные с имплементацией этого документа, постоянно находятся в поле зрения государств-участников. За период после принятия Кодекса были проведены три конференции по рассмотрению его выполнения. Этот вопрос также обсуждается на заседаниях ФСОБ (включая спецзаседание в сентябре 2006 г.) и его органов.

Концептуальная база для контроля над вооружениями

К середине 1990-х гг. «Программа немедленных действий» была в значительной мере выполнена, и ОБСЕ столкнулась с проблемой поиска новой роли военно-политического измерения Организации в постконфронтационный период. В этой связи остро встала задача оценки новых вызовов и угроз в области военной безопасности, всестороннего осмысления на этой основе роли и основных направлений дальнейшего развития контроля над вооружениями в рамках ОБСЕ[2]. Провести такую оценку Будапештский саммит ОБСЕ поручил Форуму.

Во исполнение этого поручения в 1995–1996 гг. в рамках ФСОБ развернулась работа над документами «Концептуальная база для контроля над вооружениями» и «Развитие повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности». Проходила она непросто, да иначе и быть не могло, поскольку речь шла о формировании основных направлений контроля над вооружениями на достаточно длительную перспективу, а в итоге — и отношений безопасности в регионе ОБСЕ в целом. Как отмечал И.Д. Солтановский, «палитра позиций стран отражала объективные противоречия военно-политической обстановки в Европе того времени и сложности в развитии самого процесса контроля над вооружениями»[3].

---

[1] См.: Кодекс поведения, касающийся военно-политических аспектов безопасности. С. 7–13.

[2] См.: *Солтановский И.Д.* Указ. соч. С. 79.

[3] Там же.

Так, западные участники исходили из того, что прежние проблемы безопасности, вытекавшие из противостояния между государствами и их военно-политическими союзами и решавшиеся средствами «традиционного» контроля над вооружениями, ушли в прошлое и уступили место новым угрозам и вызовам (локальные конфликты, терроризм, распространение, незаконная торговля оружием и боеприпасами и т.д.). Россия же настаивала на том, что нереформированность некоторых унаследованных от предыдущей эпохи структур (прежде всего НАТО), некоторые тенденции их развития и неадаптированность ранее заключенных соглашений в области разоружения (например, ДОВСЕ) к новой ситуации диктуют необходимость дальнейшей работы и над развитием «традиционных» инструментов контроля над вооружениями.

В итоге продолжительных и порой весьма острых дискуссий «Концептуальная база для контроля над вооружениями» была разработана и принята на саммите ОБСЕ в Лиссабоне (декабрь 1996 г.)[1]. В преамбуле этого документа государства-участники зафиксировали вывод о том, что контроль над вооружениями, в том числе разоружение и укрепление доверия и безопасности, является неотъемлемой частью всеобъемлющей, основанной на сотрудничестве концепции безопасности, а твердая приверженность государств — участников ОБСЕ выполнению и дальнейшему развитию договорённостей в этой области имеет важное значение для укрепления военно-политической стабильности в регионе ОБСЕ[2].

В качестве одной из ключевых задач на данном направлении обозначено создание системы взаимоувязанных и подкрепляющих друг друга юридических и политических обязательств в области контроля над вооружениями, воплощающей принцип неделимости безопасности для всех государств — участников ОБСЕ[3]. Указав на уже созданные опорные элементы такой системы (ДОВСЕ, заложивший фундамент стабильности и предсказуемости в военной области, система МДБ, повысившая транспарентность и взаимное доверие в отношении военных сил и военной деятельности всех государств — участников ОБСЕ, Кодекс поведения, содержащий важные нормы в отношении военно-политических аспектов безопасности, Договор по открытому небу), «Концептуальная база» обеспечила структурную увязку между существующими и будущими соглашениями, как по отдельности, так и в совокупности способствующими безопасности всех государств-участни-

---

[1] См.: Лиссабонский документ 1996 года (DOC.S/1/96 от 3 декабря 1996 г.). С. 16–22.

[2] См.: Там же. С. 16.

[3] См.: Там же.

ков. Эту увязку, как определено в рассматриваемом документе, и призван обеспечить Форум по сотрудничеству в области безопасности[1].

«Концептуальная база» определила перечень угроз военной безопасности в регионе ОБСЕ, на устранение которых и должны быть ориентированы меры контроля над вооружениями. Вокруг этого перечня на стадии согласования документа разгорелись нешуточные баталии, ведь он, по сути, «точечно» обозначил «болевые точки» в сфере военной безопасности и те направления в области контроля над вооружениями, которые требовали неотложного внимания, тем самым во многом предопределяя возможные будущие решения ОБСЕ в области укрепления безопасности.

Благодаря прежде всего последовательной позиции российской делегации в список угроз внесен целый ряд имеющих принципиальное значение для нас и крайне актуальных положений. В частности, в перечень угроз и вызовов включены военные дисбалансы, которые могут способствовать нестабильности. Признано, что эволюция или образование многонациональных военных и политических организаций должно проходить в полном соответствии с принятой в ОБСЕ всеобъемлющей и основанной на сотрудничестве концепцией безопасности, а также полностью соответствовать целям и задачам в области контроля над вооружениями. Логически связан с этим положением и другой базовый принцип, вошедший в этот раздел документа: ни одно государство-участник, ни одна организация или группировка не должны укреплять свою безопасность за счёт безопасности других или рассматривать какую-либо часть региона ОБСЕ в качестве особой сферы влияния[2].

Под углом зрения перспектив процесса контроля над вооружениями и роли Форума важна констатация в этой части «Концептуальной базы» необходимости того, чтобы соглашения по контролю над вооружениями продолжали отвечать потребностям безопасности в регионе ОБСЕ. Тем самым государства-участники фактически признали в качестве одной из острых проблем/угроз неадаптированность к новым условиям безопасности ряда действовавших в то время соглашений и договорённостей в области контроля над вооружениями. В документе прямо говорится: «Продолжая уделять повышенное внимание выполнению в полном объеме и надлежащему дальнейшему развитию существующих соглашений, необходимо наряду с этим проводить новые переговоры и предпринимать новые усилия, дополняющие вклад этих соглашений, для того чтобы обеспечить принятие

---

[1] См.: Лиссабонский документ 1996 года (DOC.S/1/96 от 3 декабря 1996 г.). С. 16–17.

[2] См.: Там же. С. 18.

эффективных ответных мер на военные вызовы безопасности государств — участников ОБСЕ»[1].

Разумеется, формулировки этого раздела документа вобрали в себя и те моменты, на которых больше делал акцент ряд других делегаций (в частности, воспроизводящие некоторые идеи Кодекса поведения и т.п.), но в целом зафиксированные в «Концептуальной базе» вызовы и угрозы достаточно сбалансированы и отражают основной спектр взглядов на этот счёт государств — участников ОБСЕ.

«Концептуальная база» установила ряд принципов ведения переговоров в области контроля над вооружениями. К ним относятся: достаточность (сохранение государствами-участниками военных потенциалов, соизмеримых с их законными индивидуальными или коллективными потребностями в области безопасности), обеспечение транспарентности посредством обмена информацией (в отношении, в частности, размеров, структуры, размещения и военной доктрины военных сил и их деятельности), проверка, а также ограничения и, когда это необходимо, сокращения вооружённых сил для обеспечения безопасности и стабильности на более низких уровнях[2].

В раздел «Концептуальной базы» о целях и методах дальнейшего развития контроля над вооружениями были включены важные положения о повышении транспарентности, развитии консультаций и сотрудничества в вопросах эволюции или создания многонациональных военных и политических организаций, а также о необходимости должного учёта при разработке мер контроля над вооружениями законных интересов безопасности каждого государства-участника, независимо от его принадлежности к тому или иному военно-политическому союзу. С точки зрения перспектив продолжения в рамках Форума переговоров по развитию общеевропейских мер контроля над вооружениями весьма важным было включение в качестве одного из приоритетов для рассмотрения вопроса о введении ограничений в отношении вооружённых сил и ограничительных мер, касающихся их деятельности[3]. Тем самым было признано сохраняющееся значение «традиционного» контроля над вооружениями.

На основе «Концептуальной базы» был разработан уже упоминавшийся выше документ «Развитие повестки дня Форума по сотрудничеству в области безопасности», также принятый Лиссабонским саммитом ОБСЕ.

---

[1] См.: Там же. С. 17.

[2] См.: Там же. С. 19.

[3] См.: Там же. С. 20.

Оценивая значение этих двух документов, можно сказать, что, хотя они и не содержат конкретных мер, но по масштабности, глубине и степени потенциального воздействия на перспективное развитие европейского контроля над вооружениями вполне сопоставимы с некоторыми основополагающими решениями, принятыми в рамках военно-политического измерения ОБСЕ. Многие из поставленных в них задач ещё ждут своего решения.

Документы, принятые на основе «Концептуальной базы для контроля над вооружениями» (с 2000 г. по настоящее время)

Как уже отмечалось выше, на рубеже веков, после Стамбульского саммита ОБСЕ, среди государств-участников с новой силой разгорелись дискуссии о дальнейших путях эволюции военно-политического измерения Организации. Деятельность ФСОБ по развитию «традиционных» мер контроля над вооружениями оказалась заблокированной западными участниками. В этих условиях начались активные поиски «ниши», которую мог бы занять этот орган.

В конечном итоге такая «ниша» была найдена — разработка и содействие осуществлению мер, регулирующих хранение, оборот и уничтожение лёгкого и стрелкового оружия, обычных боеприпасов (включая компоненты ракетного топлива), контроль за экспортом переносных зенитных комплексов и т.д. За прошедшие годы в рамках СМИД ОБСЕ и ФСОБ было принято немало документов в этой области. К наиболее значимым относятся следующие.

1. Документ о лёгком и стрелковом оружии (ЛСО), принятый Форумом 24 ноября 2004 года[1], является своего рода ответом ОБСЕ на проблему расползания ЛСО и его избыточного накопления в различных странах и регионах. Эти процессы рассматриваются в качестве угрозы международному миру и безопасности в связи с активным использованием ЛСО сторонами локальных конфликтов, террористами и преступными элементами.

В соответствии с этим Документом государства — участники ОБСЕ договорились развивать всестороннее сотрудничество в решении этих проблем. В частности, речь идёт о противодействии незаконному обо-

[1] См.: Документ ОБСЕ о лёгком и стрелковом оружии (FSC.DOC/1/00 от 24 ноября 2000 г.).

роту путём введения и применения национальных мер контроля за стрелковым оружием (изготовление, надлежащая маркировка, а также ведение постоянного и точного учёта), эффективного экспортного контроля, пограничных и таможенных механизмов, а также путём расширения сотрудничества и обмена информацией между правоохранительными и таможенными ведомствами.

Другая сфера сотрудничества — содействие сокращению и предотвращению чрезмерного и дестабилизирующего накопления и неконтролируемого распространения стрелкового оружия. Договорились государства-участники проявлять также сдержанность, чтобы стрелковое оружие производилось, передавалось и сохранялось только в соответствии с законными потребностями обороны и безопасности и с международными, и с региональными экспортными критериями, основанными на документе ОБСЕ «Принципы, регулирующие передачу обычных вооружений». Важным шагом стала договоренность о мерах, укрепляющих доверие, безопасность и повышающих транспарентность в отношении стрелкового оружия (Документ предусматривает ряд обменов информацией как на разовой, так и на ежегодной основе). Было достигнуто понимание и относительно того, что ОБСЕ, оценивая положение той или иной страны, должна учитывать озабоченности, связанные с проблемой стрелкового оружия, и предпринимать практические меры содействия в этом отношении.

Наконец, в Документе содержатся положения о разработке мер в отношении стрелкового оружия на этапе завершения вооружённых конфликтов, включая сбор этого оружия, его безопасное хранение и уничтожение в увязке с разоружением, демобилизацией и социальной реинтеграцией участников конфликта.

С целью содействия выполнению государствами — участниками ОБСЕ своих обязательств по этому Документу 12 стран добровольно разработали ряд «Руководств по лучшей практике». В 2003 г. был издан сборник таких «Руководств». В нём содержится информация о накопленном в регионе ОБСЕ «передовом опыте» в различных областях деятельности, связанной с ЛСО: от производства до уничтожения. В развитие Документа о ЛСО Форумом принято около полутора десятков решений. Наиболее значимые из них касаются контроля за деятельностью посредников (2004)[1] и борьбы с незаконной перевозкой

[1] См.: Решение No 8/04. Принципы ОБСЕ по контролю за деятельностью посредников по сделкам с лёгким и стрелковым оружием (FSC.DEC/8/04 от 24 ноября 2004 г.).

ЛСО по воздуху (2006)[1], а также принципов контроля за экспортом переносных зенитно-ракетных комплексов ПЗРК (2004)[2].

2. Документ о запасах обычных боеприпасов (ЗОБ)[3] был принят 19 ноября 2003 г. Он направлен на уменьшение рисков, связанных с наличием в некоторых государствах в регионе ОБСЕ запасов излишних и/или ожидающих уничтожения обычных боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Документ устанавливает практическую процедуру, позволяющую при минимальной административной нагрузке противодействовать этим рискам путём содействия уничтожению таких запасов и/или совершенствования практики управления запасами и обеспечения их безопасности. Одной из целей этой инициативы является укрепление национальных потенциалов с тем, чтобы позволить государствам-участникам в перспективе самостоятельно решать конкретные проблемы такого рода.

Вместе с тем государства — участники ОБСЕ выразили в Документе готовность оперативно рассматривать запросы других государств об оказании им помощи. Такая помощь может запрашиваться и предоставляться на добровольной основе. ОБСЕ может предпринимать действия только в ответ на конкретное обращение за помощью, поступившее от государства-участника, когда это обращение касается запасов на его территории.

Документ о ЗОБ содержит лишь примерный, т.е. не исчерпывающий, перечень подпадающих под его действие категорий и компонентов обычных боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. Как и в Документе о ЛСО, в нём приведены показатели наличия излишков и того, следует ли считать эти излишки источником риска. Предусмотрено предоставление информации государствами, запрашивающими помощь и способными оказать помощь/спонсорскую поддержку, установлены процедуры оказания помощи. Как и в случае с Документом о ЛСО, государства-участники разработали ряд руководств по лучшей практике в отношении ЗОБ. Эта работа продолжается, и уже принято решение о том, что существующие и будущие руководства будут сведены в сборник.

Документы ОБСЕ о ЛСО и ЗОБ, а также связанные с ними решения ФСОБ создают основу для взаимодействия государств при вы-

---

[1] См.: Решение No 7/06 Борьба с незаконным оборотом лёгкого и стрелкового оружия по воздуху (FSC.DEC/7/06 от 15 ноября 2006 г.).

[2] См.: Решение No 8/04. Принципы ОБСЕ, касающиеся контроля за экспортом переносных зенитных ракетных комплексов (MC.DEC/8/04 от 7 декабря 2004 г.).

[3] См.: Документ ОБСЕ о запасах обычных боеприпасов (FSC.DOC/1/03 от 19 ноября 2003 г.).

полнении обязательств в этих областях. С 2004 г. ОБСЕ в сотрудничестве с другими международными организациями оказывает ряду государств содействие в обеспечении безопасного хранения, сбора и ликвидации ЛСО и обычных боеприпасов (в последние годы к этому прибавились проекты оказания содействия постсоветским государствам, касающиеся утилизации компонентов ракетного топлива «меланж»). В настоящее время в стадии осуществления находятся 15 таких проектов. Они дают ощутимые результаты. Так, по данным за 2001–2005 гг., государствами — участниками ОБСЕ уничтожено почти 5,3 млн единиц ЛСО (из них около 4,4 млн были сочтены избыточными, а чуть более 900 тыс. были изъяты из незаконного владения и оборота)[1].

В то же время в отдельных случаях государства-доноры требуют от государства, запрашивающего помощь, предоставления завышенного объема информации и практически неограниченного доступа в места хранения. Не получая этого, они не предоставляют помощь в необходимых объемах и формах. Именно такие обстоятельства стали одной из причин отзыва российской заявки на получение содействия в ликвидации старых боеприпасов в Калининградской области.

После трагических событий 11 сентября 2001 г. заметное место в деятельности ОБСЕ в целом и ФСОБ в частности стала занимать антитеррористическая составляющая. Так, Форум рассмотрел вопрос о применимости разработанных им документов к решению задач по борьбе с терроризмом и на этой основе создал «маршрутную карту» по выполнению Бухарестского плана действий по борьбе с терроризмом. В этом документе, в частности, в качестве основных инструментов в усилиях ОБСЕ на данном направлении были выделены Кодекс поведения и Документ о ЛСО[2].

В мае 2002 г. по инициативе России под эгидой ФСОБ было проведено совещание экспертов по антитеррору, в ходе которого было внесено немало полезных предложений (к сожалению, далеко не все они нашли практическое воплощение в последующей деятельности Организации).

Принятая в 2003 г. Стратегия ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI веке признала терроризм одной из главных угроз и поставила задачу предотвращения доступа террористов к ЛСО, другим обычным вооружениям, ОМУ и связанным с ним технологиям[3]. В рамках её реализации, помимо выполнения ранее

---

[1] OSCE Handbook. OSCE Press and Public Information Section. Vienna, 2007. P. 84.

[2] См.: Решение No 5/02. «Маршрутная карта» ФСБ ОБСЕ для выполнения Бухарестского плана действий по борьбе с терроризмом (FSC.DEC/5/02 от 20 марта 2002 г.).

[3] См.: ОБСЕ. Одиннадцатая встреча Совета министров. 1–2 декабря 2003 года. Маастрихт, 2003. С. 2–3, 6.

принятых документов, Форумом был разработан ряд решений в поддержку антитеррористических усилий и инициатив, предпринятых вне рамок ОБСЕ. К ним относятся решения Форума о содействии эффективному выполнению резолюции 1540 СБ ООН[1], о содействии выполнению на национальном уровне этой резолюции[2] и о поддержке Глобальной инициативы по борьбе с ядерным терроризмом[3].

И все же, несмотря на определённые успехи, «переговорно-нормотворческую» деятельность ФСОБ за последние годы едва ли можно признать удовлетворительной. Достигнутые в этот период результаты несопоставимы с итогами предыдущего десятилетия ни по широте тематического охвата, ни по масштабу и значимости принимаемых документов. Потенциал Форума на данном направлении во многом остаётся невостребованным.

С самого начала своей деятельности Форум также решал задачи по развитию и использованию целенаправленного и постоянного диалога и сотрудничества в области безопасности с учётом принятой ОБСЕ всеобъемлющей концепции неделимой безопасности (указанные задачи были поставлены ещё в решениях Хельсинкского (1992) саммита СБСЕ)[4]. Эта функция была закреплена и в ряде последующих документов ОБСЕ.

Конкретное наполнение этой стороны деятельности Форума во многом зависело от особенностей ситуации в регионе ОБСЕ на том или ином этапе. Особенно важной она становилась в периоды кризисов, когда откровенный и в то же время конструктивный обмен мнениями с участием многих стран, исповедующих порой диаметрально противоположные взгляды на пути решения военно-политических проблем, способствовал стабилизации обстановки.

Так, ситуация в Юго-Восточной Европе, особенно после военно-силовой акции НАТО против Югославии, надолго оказалась в фокусе внимания ОБСЕ. На Форуме в рамках диалога по вопросам безопасности было проведено всестороннее обсуждение как подходов госу-

---

[1] См.: Решение No 7/05. Содействие эффективному выполнению резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности Организации Объединённых Наций (FSC.DEC/7/05 от 30 ноября 2005 г.).

[2] См.: Решение No 10/06. Содействие выполнению на национальном уровне резолюции 1540 (2004) Совета Безопасности Организации Объединённых Наций (MC.DEC/10/06 от 5 декабря 2006 г.).

[3] См.: Решение № 14/07. Поддержка ФСБ ОБСЕ Глобальной инициативы по борьбе с ядерным терроризмом (FSC.DEC/14/07 от 21 ноября 2007 г.).

[4] См.: СБСЕ. Хельсинкский документ 1992 года. Вызов времени перемен. Хельсинки, 1992. С. 35, 36, 42.

дарств-участников к обстановке в области безопасности на Балканах и возможных путях её урегулирования, так и деятельности многосторонних военно-политических организаций и иных структур в этом регионе. Дискуссия, выявившая широкий разброс мнений, дала богатую пищу для размышлений, особенно представителям государств, непосредственно вовлеченных в балканские дела. Представленный же в её ходе обзор соглашений о двусторонних и многосторонних МДБ в регионе дополнил картину имплементации региональных соглашений военно-политического характера, осуществляемых при участии или под эгидой ОБСЕ.

В начале XXI в. деятельность ФСОБ на данном направлении приобрела излишне академичный оттенок, во многом свелась к «заслушиванию» на пленарных заседаниях высокопоставленных военных представителей государств-участников, руководителей миссий ОБСЕ, чиновников ООН, ЕС и НАТО, учёных из крупных международных центров и т.д. Разумеется, такие мероприятия имели определённую информационную ценность, а в отдельных случаях позволяли лучше организовать взаимодействие с другими организациями. И все же их практическая значимость для укрепления европейской безопасности, как правило, была невысока. В качестве одного из наиболее ярких примеров таких «заслушиваний» можно вспомнить выступление представителя службы военных капелланов вооружённых сил США о борьбе с сексуальной эксплуатацией местного населения вокруг американских военных баз за рубежом (в основном в Азиатско-Тихоокеанском регионе).

В последнее время развитие военно-политической обстановки в Европе вновь вернуло «Диалогу в области безопасности» прежнюю значимость. Так, в 2007 г. российская сторона в рамках этого пункта повестки дня изложила свое отношение к планам развертывания «третьего позиционного района» ПРО США. С весны 2008 г. особую актуальность приобрело обсуждение в рамках Форума ситуации на Кавказе[1]. С. Лавров в этой связи отнёс в актив ФСОБ заметно оживившийся, более насыщенный диалог в области безопасности: «Состоялась серия дискуссий

[1] См., например: Выступление руководителя делегации Российской Федерации на переговорах по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями М.И. Ульянова на пленарном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности. Вена, 17 сентября 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 19 сентября 2008 г.); Выступление руководителя делегации России на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями на пленарном заседании форума ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности 1 октября 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 8 октября 2008 г.).

по проблематике ПРО, имеющей самое непосредственное отношение к стратегической стабильности в Европе»[1], «состоялись острые, но полезные дискуссии по ситуации в Закавказье, прежде всего в связи с агрессией Грузии против Южной Осетии. Считаем, что практику откровенных обсуждений нужно распространять на более широкий круг проблем как локального, так и общеевропейского характера»[2].

Следует отметить, что наряду с еженедельным обсуждением проблем безопасности Форум организует также и специальные мероприятия, проводимые на регулярной, периодической или разовой основе. Так, раз в год в Вене проходят Ежегодные совещания по оценке выполнения (ЕСОВ), на которых руководители национальных верификационных органов с участием дипломатов обмениваются мнениями по проблематике реализации ВД-99 и других военно-политических обязательств государств — участников ОБСЕ. К сожалению, пока Форум ещё не выработал механизма, обеспечивающего тщательное, беспристрастное и результативное рассмотрение рекомендаций, высказываемых в ходе ЕСОВ.

ФСОБ совместно с Постоянным советом ОБСЕ с 2003 г. участвует в подготовке и проведении Ежегодных конференций по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ). Эти мероприятия дают возможность в усиленном составе (как правило, в них участвуют и представители из столиц) вести диалог в области безопасности, рассматривать работу, проводимую в этой сфере ОБСЕ и её участниками, формулировать рекомендации для последующего рассмотрения Форумом и Постсоветом.

Как правило, каждая ЕКОВ посвящается рассмотрению той или иной темы (в 2004 г. — погранбезопасность, в 2005 г. — диалог и сотрудничество между государствами-участниками и партнёрами ОБСЕ и укрепление сотрудничества с международными институтами, в 2006 г. — общий подход к раннему предупреждению, предотвращению и разрешению конфликтов, урегулированию кризисов и постконфликтному восстановлению, в 2007 г. — рассмотрение выполнения Стратегии ОБСЕ по противодействию угрозам безопасности и стабильности в XXI в.). В 2008 г. ЕКОБ рассмотрела несколько вопросов, в том числе по инициативе России специальное рабочее заседание было посвяще-

---

[1] Выступление Министра иностранных дел России С. Лаврова на 15-м заседании СМИД ОБСЕ. Мадрид, 29 ноября 2007 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 29 ноября 2007 г. №1916-29-11-2007).

[2] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 16-м заседании СМИД ОБСЕ. Хельсинки, 5 декабря 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 5 декабря 2008 г. № 1965-05-12-2008).

но теме «Существующее состояние механизмов контроля над вооружениями, МДБ и диалога по проблемам безопасности в регионе ОБСЕ». Состоявшееся в его рамках обсуждение дало хорошую пищу для дальнейших размышлений о будущем европейского контроля над вооружениями. В 2009 г. тон заседанию ЕКОБ был задан выступлением С. Лаврова на тему «Вызовы жёсткой безопасности в Евро-Атлантике. Роль ОБСЕ в создании устойчивой и эффективной системы безопасности».

ФСОБ продолжил заложенную на рубеже 80–90-х годов прошлого века традицию проведения семинаров по военным доктринам с участием военных руководителей высокого уровня, в ходе которых обсуждаются вопросы военного планирования, в том числе в контексте новых угроз стабильности и безопасности. Пока было проведено пять таких семинаров (1990, 1991, 1998, 2001 и 2006). Цель последнего из них состояла в том, чтобы проанализировать изменения в военных доктринах, продиктованные эволюцией угроз, изменением форм конфликтов и появлением новых технологий. Было проанализировано их воздействие на вооружённые силы и оборонные структуры.

Участники семинаров неоднократно подтверждали вывод о том, что новые тенденции военного строительства (упор на мобильность вооружённых сил, их гибкость, оперативность развертывания и т.д.) и возможные изменения в военных доктринах должны оставаться в поле зрения ФСОБ, а сами доктрины государств-участников должны разрабатываться в тесной увязке с действующими режимами контроля над вооружениями в регионе ОБСЕ[1].

В рамках или под эгидой Форума было также проведено около полутора десятков разовых тематических мероприятий (конференций, семинаров, практикумов, специальных совещаний) по различным аспектам военно-политического измерения ОБСЕ. Из проведенных в последние годы мероприятий безусловный интерес представляет организованное по инициативе России спецзаседание ФСОБ на тему «Существующие и будущие меры контроля над вооружениями и укрепления доверия и безопасности в регионе ОБСЕ» (состоялось в октябре 2007 г.).

Спецзаседание дало оценку воздействию существующих механизмов контроля над вооружениями и МДБ на текущую ситуацию в области безопасности. Оно также оценило потенциальный вклад таких механизмов в преодоление новых вызовов и проблем в области безопасности, с которыми сталкиваются государства — участники ОБСЕ.

---

[1] См., например: Итоговый доклад председателя IV Семинара по вопросам военных доктрин и оборонной политики в регионе ОБСЕ Форуму ОБСЕ по сотрудничеству в области безопасности. Вена, 4 июля 2001 г. (FSC.DEL/338/01, 4 July 2001).

Важным является сделанный на этом мероприятии вывод о том, что основа европейского режима контроля над вооружениями возникла почти два десятилетия назад, и, следовательно, необходимо по крайней мере рассмотреть возможность корректировки этих мер[1].

Российские подходы к развитию военно-политического измерения ОБСЕ

Как видно из изложенного, картина эволюции военно-политического измерения ОБСЕ является достаточно пёстрой, мозаичной и сложной. В целом можно сделать вывод о том, что в нынешнем десятилетии оно едва ли занимает то ключевое место в деятельности Организации, которое ему отводилось её основателями.

Российские представители отмечают, что изначально Форум создавался в качестве основной и, по сути, единственной общеевропейской структуры, отвечающей за военно-политическую стабильность на континенте. Предполагалось, что эта стабильность будет обеспечена, прежде всего, путём переговоров по контролю над вооружениями и мерам укрепления доверия и безопасности. На первых порах ФСОБ в целом справлялся с этой задачей. В 90-е годы был наработан целый массив документов, составляющих так называемый «военно-политический инструментарий ОБСЕ».

Однако со временем эта важная роль Форума была практически полностью утрачена. После Стамбульского саммита он вступил в фазу длительного застоя и погрузился в мелкотемье. В нынешней повестке дня ФСОБ доминируют так называемые «мягкие меры безопасности» («soft security measures») — совершенствование Кодекса поведения ОБСЕ, проблематика ЛСО и избыточных боеприпасов, подготовка всякого рода пособий по наилучшей практике, а иногда даже и гендерные вопросы. Российская сторона не имеет ничего против этой тематики, понимая, что она представляет интерес для широкого круга государств. Однако, по её мнению, эти направления работы ФСОБ могут носить только вспомогательный характер, поскольку отнюдь не они определяют военно-политическую атмосферу в Европе.

Такое положение дел на Форуме могло бы быть приемлемым в том случае, если бы обстановка на континенте была абсолютно стабильной и предсказуемой, если бы полностью отсутствовали всякие причины

---

[1] См.: ОБСЕ. Пятнадцатая встреча Совета министров. 29–30 ноября 2007 г. Мадрид, 2007. С. 110.

для озабоченности в сфере безопасности. Примерно так её и оценивают (во всяком случае, публично) западные участники ОБСЕ. Но с точки зрения России, тенденции, связанные с расширением НАТО, созданием новых иностранных объектов на территории других стран, являются настораживающими. И если исходить из того, что европейская безопасность действительно неделима, то эту российскую озабоченность необходимо должным образом принимать во внимание и совместно думать о путях её устранения. Создание же иллюзии благополучия и сосредоточение усилий на подготовке «пособий по наилучшей практике» может привести к окончательной маргинализации Форума, а то и к кризисной ситуации, как это уже произошло с ДОВСЕ[1].

Подобная перспектива решительно не устраивает российскую сторону, и она на протяжении ряда лет прилагает все усилия для того, чтобы развернуть Форум лицом к действительно крупным проблемам, от решения которых зависят безопасность и стабильность на континенте. Считая деятельность ФСОБ «важной частью усилий по укреплению военно-политической составляющей безопасности в Европе»[2], она выдвинула конкретную программу действий, направленную на достижение этой цели.

Во-первых, поскольку в результате многолетнего застоя любая серьёзная новация встречает у западных партнёров отторжение или даже вызывает чуть ли не панику, российская сторона предложила начать работу с откровенного разговора по ключевым проблемам в области безопасности и имеющимся озабоченностям. Оптимальной площадкой для этого является Форум и, в частности, такой постоянный пункт его повестки дня, как «Диалог в области безопасности». В его рамках имеет смысл тщательно обсудить все имеющиеся идеи и предложения, что позволит в конечном счёте обновить повестку дня Форума, наполнить её действительно актуальными и серьёзными новыми темами. Весьма перспективной в этом плане российские представители считают идею выработки «нового поколения» мер доверия, которые в большей степени, чем «традиционные», отвечали бы задаче противодействия новым вызовам и угрозам.

---

[1] См.: Форум ОБСЕ и военно-политическое измерение безопасности на Европейском континенте. Выступление руководителя Делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями М.И. Ульянова на специальном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности 24 октября 2007 г. (FSC.DEL/544/07, 24 October 2007).

[2] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 16-м заседании СМИД ОБСЕ. Хельсинки, 5 декабря 2008 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 5 декабря 2008 г. № 1965-05-12-2008).

Во-вторых, полезно провести своего рода инвентаризацию военно-политического инструментария ОБСЕ на предмет выявления существующих пробелов. Основной упор, по мнению российских представителей, следует сделать на укреплении режима МДБ, в том числе прежде всего путём разработки новых (отдельно стоящих) мер, которые дополняли и развивали бы основные положения ВД-99, а на последующем этапе были в него инкорпорированы.

На столе переговоров уже довольно давно лежат российские предложения, касающиеся военного транзита в крупном объёме, размещения чужих территориях иностранных войск на и сил быстрого реагирования. Но эти инициативы, в рассмотрении которых, кстати, существенного прогресса пока не наблюдается, касаются только отдельных аспектов доверия и транспарентности. Сами по себе, взятые отдельно, они не могут даже в случае их принятия сыграть решающей роли в укреплении европейской безопасности и доверия. Нужны более смелые подходы, включая, в частности, распространение режима МДБ на военно-морскую деятельность. Необходимо также посмотреть, каким образом можно было бы учесть в действующем режиме МДБ новые существенные моменты в развитии вооружений и военной техники, например, принятие на вооружение высокоточного оружия и, в частности, такого его компонента, как беспилотные летательные аппараты (БЛА). В последние годы этот вид техники становится все более весомым фактором в военном строительстве и военном планировании, и российские эксперты предлагают подумать о налаживании по БЛА информационного обмена в рамках ОБСЕ.

В-третьих, российской стороне представляется перспективной разработка региональных мер доверия в духе Главы X Венского документа. Прежде всего, здесь имеется в виду согласование МДБ в военно-морской области на Балтике (с опорой на уже накопленный опыт применения мер доверия на Чёрном море), а также разработка МДБ в рамках Совета Россия–НАТО (начиная с разработки стандартных процедур, связанных с внештатными ситуациями в воздушном пространстве по линии соприкосновения России и НАТО).

В-четвёртых, российские эксперты считают желательным, чтобы наряду с разработкой новых МДБ Форум занимался и совершенствованием выполнения ныне действующих мер, прежде всего, на основе идей, высказанных в ходе ежегодных совещаний по оценке выполнения[1]. Ряд

[1] См.: Форум ОБСЕ и военно-политическое измерение безопасности на Европейском континенте.

таких предложений, внесенных Российской Федерацией, уже находится в стадии обсуждения.

Выступая на Мадридском заседании СМИД ОБСЕ (29–30 ноября 2007 г.), С. Лавров упомянул некоторые признаки оживления деятельности Форума: повышение насыщенности «Диалога в области безопасности», проведение специального заседания ФСОБ по существующим и будущим мерам в области контроля над вооружениями и укрепления доверия, согласование проекта решения СМИД о своей работе, содержащего важные ориентиры на будущее, отражающие как национальные, так и общие приоритеты[1]. В то же время, по мнению России, «несмотря на эти подвижки, говорить о существенном прогрессе пока не приходится. Напоминает о себе инерция старых подходов. Так, несмотря на позитивный и заинтересованный настрой многих делегаций в отношении инициатив России по развитию Венского документа 1999 г., некоторые страны пытаются обусловить принятие по ним решений. В целом предстоит ещё немало сделать, чтобы ФСОБ оправдал возлагавшиеся на него в свое время надежды на решение задач в области укрепления военно-политического измерения безопасности в регионе ОБСЕ»[2]. Год спустя российский министр иностранных дел конкретизировал эту задачу следующим образом: «Для того, чтобы Форум мог внести отвечающий его предназначению вклад в укрепление европейской безопасности, необходимо провести непредвзятый обзор действующих норм и документов на предмет их соответствия современным реалиям. Весьма востребована и выработка новых мер доверия в военно-политической сфере — соответствующие российские предложения внесены на Форуме»[3].

Наконец, на заседании СМИД ОБСЕ в Афинах в декабре 2009 г. С. Лавров подчеркнул: «Считаем также необходимым начать процесс модернизации Венского документа о мерах доверия и безопасности в военной области, который изначально создавался как «живой» инструмент, но не обновлялся с 1999 г. Мы предложили провести углублённый обзор и всего другого военно-политического инструментария ОБСЕ с целью определения его соответствия нынешним реалиям и выйти на разработку новой программы действий в области мер до-

---

[1] См.: Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 15-м заседании СМИД ОБСЕ. Мадрид, 29 ноября 2007 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 29 ноября 2007 г. №1916-29-11-2007).

[2] Там же.

[3] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 16-м заседании СМИД ОБСЕ. Хельсинки, 5 декабря 2008 г.

верия и контроля над вооружениями»[1]. Движению в этом направлении призвано служить и принятое на заседании СМИД в Афинах решение, нацеленное на активизацию деятельности Форума[2].

* * *

Итак, пройдя в своем развитии этапы зарождения, подъёма, расцвета и застоя, контроль над вооружениями в Европе ныне оказался на перепутье. Представляется, что нынешний его кризис объясняется кардинальными различиями в подходах ключевых игроков (России и стран ОДКБ, с одной стороны, США и членов НАТО — с другой) к проблеме европейской безопасности.

Западные участники ОБСЕ склонны рассматривать завершение холодной войны как свою однозначную победу. Если в конце 80-х годов они считали контроль над вооружениями одним из эффективных инструментов ликвидации невыгодных для них дисбалансов и асимметрий и обеспечения транспарентности в отношении вооружённых сил стран ОВД, то после прекращения существования Варшавского Договора и СССР эти задачи постепенно стали считаться решёнными и утрачивать для стран Запада свою актуальность. В новых условиях они склонны обеспечивать свою безопасность в основном в рамках евро-атлантических интеграционных механизмов, прежде всего НАТО. Военный потенциал входящих в альянс демократических государств, с их точки зрения, априори не может рассматриваться как вызов чьей-либо безопасности.

С учётом этого уже с начала XXI в. сфера контроля над вооружениями рассматривается Западом как второстепенная. Исходя из того, что «традиционный» («жёсткий») контроль над вооружениями применим лишь к межгосударственным отношениям, а основные современные вызовы безопасности (терроризм, внутригосударственные конфликты и т.д.) имеют внутреннюю природу, западные эксперты полагают, что в будущем можно рассчитывать на успешное применение лишь «мягких» мер, касающихся, например, ЛСО и запасов обычных боеприпасов. Важным считают они и демократический контроль над вооруженными силами. «Жёсткие» меры, на их взгляд, имеют лишь

---

[1] Выступление Министра иностранных дел России С.В. Лаврова на 17-м заседании СМИД ОБСЕ. Афины, 1декабря 2009 г. (Сообщение ДИП МИДа России от 1 декабря 2009 г. № 1831-01-12-2009).

[2] См.: Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. Совет министров. Афины, 2009 г. Решение №16/09. Вопросы, относящиеся к Форуму по сотрудничеству в области безопасности (MC.DEC/16/09 от 2 декабря 2009 г.).

остаточную ценность, в основном в субрегиональном контексте (Балканы, в перспективе, возможно, Кавказ и Молдавия). При этом по мере интеграции того или иного субрегиона в евроатлантические структуры эта ценность будет неуклонно снижаться (наиболее характерен в этом отношении подход западных партнёров к проходившим в 1999–2001 гг. переговорам по региональной стабильности в Юго-Восточной Европе).

В то же время ряд западных экспертов, особенно в последние годы, признает, что «традиционный» контроль над вооружениями по-прежнему играет роль «страхового полиса» на случай «наихудшего возможного сценария». Вопрос о содержании такого сценария они, как правило, предпочитают обходить молчанием, однако с достаточно большой степенью вероятности можно предположить, что имеется в виду вариант укрепления России (в том числе и в военном отношении). Правда, по крайней мере до 2007 г. Запад исходил из того, что с превращением НАТО в доминирующую на континенте военную силу лежащая в основе «традиционного» контроля над вооружениями в Европе концепция баланса сил утратила смысл (как и связанные с ней количественные ограничения), а практическое значение сохраняют лишь положения об обмене информацией и контроле (инспекциях, посещениях и т.д.), позволяющие практически в режиме реального времени отслеживать состояние российских сил общего назначения до Урала. И только после приостановления Россией действия ДОВСЕ стали появляться отдельные признаки более реалистичного подхода, признающего взаимосвязь этих ключевых элементов.

В отличие от стран Запада, Россия не считает потенциал «традиционного» контроля над вооружениями исчерпанным. Признавая историческую важность преодоления межблоковой конфронтации, российские представители в то же время отмечают, что и спустя 20 лет после окончания холодной войны надёжная всеобъемлющая и интегрированная архитектура безопасности на пространстве от Ванкувера до Владивостока так и не сложилась. Более того, усилилась тенденция к фрагментации общего пространства безопасности в результате деятельности взаимно конкурирующих региональных организаций. Это, в свою очередь, раскалывает Европу, изолирует отдельные государства или целые группы стран, наносит ущерб общей безопасности.

Оценивая военно-политическую ситуацию в Европе, российская сторона исходит не только из публичных деклараций тех или иных государств, а и из имеющихся у них военных потенциалов, уже предпринятых ими и запланированных шагов. Так, она не может игнорировать такие факты, как расширение НАТО на восток, создание ино-

странных военных баз и объектов на территориях стран Восточной Европы, планы по развёртыванию в Европе элементов национальной ПРО США, попытки обосновать сценарии применения силы или угрозы её применения без санкции Совета Безопасности ООН и закрепить их в качестве доктринальных военно-политических установок НАТО, выход за рамки международного права при одностороннем провозглашении независимости Косово, фактическое поощрение авантюристической политики тбилисского руководства и т.д.

На этом фоне нынешнее состояние такой важной составляющей европейской безопасности, как контроль над вооружениями, не может не вызывать у российской стороны беспокойства. Как подчеркнул заместитель министра иностранных дел России А. Грушко, «из сферы политического диалога постепенно вымывались военно-политические аспекты безопасности, снижалось внимание к инструментам укрепления доверия и контроля над вооружениями. Между тем, в Хартии европейской безопасности, торжественно принятой в Стамбуле в 1999 г., ясно говорилось о том, что "военно-политические аспекты безопасности по-прежнему являются сферой жизненно важных интересов государств-участников и представляют собой центральный элемент принятой в ОБСЕ концепции всеобъемлющей безопасности"»[1].

Конкретизируя эти оценки, руководитель российской делегации на венских переговорах М. Ульянов отметил: «Многосторонние форумы, отвечающие за поддержание отношений доверия и безопасности на континенте, явно не справляются со своими задачами. Десять лет назад обстановка в Европе тоже была не идеальной, но тогда велась интенсивная работа над адаптацией ДОВСЕ и модернизацией Венского документа. Кульминацией этих усилий стала встреча на высшем уровне в Стамбуле в ноябре 1999 г. Однако после этого наступил период многолетнего и почти полного застоя. Форум ОБСЕ погрузился в мелкотемье, уходя от решения действительно крупных проблем европейской безопасности. Ещё более парадоксальная ситуация сложилась с ДОВСЕ. Работа Совместной консультативной группы и Группы экспертов Совета Россия — НАТО по ДОВСЕ оказалась практически полностью заблокированной, причём не по российской вине. Многие страны, выражающие вполне понятную озабоченность по поводу судьбы ДОВСЕ, от участия в усилиях по его спасению фактически самоустранились. Это крайне тревожный знак, поскольку, если многосторонние форумы

[1] Выступление заместителя Министра иностранных дел Российской Федерации А.В. Грушко на открытии Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности 1 июля 2008 г. (PC.DEL/547/08, 1 July 2008).

и впредь будут уклоняться от выполнения своих мандатов, рассчитывать на изменение обстановки к лучшему будет трудно»[1].

Выше уже говорилось, что по каждому из этих конкретных направлений работы Россия выдвинула предметные, ориентированные на достижение результата предложения и выразила готовность к активному диалогу с партнёрами. Очевидно, однако, что застой в сфере европейского контроля над вооружениями во многом предопределён глубокими концептуальными различиями в подходах сторон к европейской безопасности в целом. Постепенно у наших партнёров вызревает понимание того, что ни одно государство, ни одна организация не может обеспечить её в одиночку. Однако пока ещё не преодолены ни узкогрупповой порядок принятия решений, ни двойные стандарты в политике, не установлены абсолютно чёткие юридически обязывающие правила в отношениях между государствами в области безопасности.

В этих условиях новая Концепция внешней политики Российской Федерации в качестве главной цели российской внешней политики на европейском направлении определяет «создание по-настоящему открытой, демократической системы общерегиональной коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство Евроатлантического региона — от Ванкувера до Владивостока»[2].

Как отмечал А. Грушко, оптимальный путь к решению этой задачи лежит через реализацию инициативы Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о совместной разработке и заключении Договора о европейской безопасности[3]. Представляется, что заметную роль в этом процессе может сыграть и ОБСЕ. При этом российская инициатива не предполагает уничтожения уже действующих институтов или отказа от имеющихся соглашений и наработок в сфере безопасности. В частности, она ни в коей мере не подменяет и не имеет целью подменить ДОВСЕ, Договор по открытому небу или Венский документ 1999 года[4].

Российская Федерация делом подтверждает свою приверженность укреплению европейской безопасности методами контроля над вооружениями. В новой Концепции внешней политики Российской Феде-

---

[1] ОБСЕ/ЕКОБ-2008. Рабочее заседание II. Выступление руководителя Делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями М.И. Ульянова (Вена, 2 июля 2008 г.) (PC.DEL/557/08/Corr. 1, 2 July 2008).

[2] Международная жизнь. 2008. № 8–9. С. 231.

[3] См.: Выступление заместителя Министра иностранных дел России А.В. Грушко на совместном заседании Форума по сотрудничеству в области безопасности и Постоянного совета ОБСЕ. Вена. 18 февраля 2009 г. (Сообщение ДИП МИДа России № 258-18-02-2009).

[4] См.: Там же.

рации также отмечается, что «Россия не даст вовлечь себя в затратную конфронтацию, в том числе в новую гонку вооружений, разрушительную для экономики и пагубную для внутреннего развития страны»[1]. Этот тезис свидетельствует о твёрдом намерении последовательно продолжать усилия в сфере разоружения. Однако для обеспечения жизнеспособности ранее достигнутых договорённостей и дальнейшего поступательного движения в этой области необходимы объединённые усилия всех государств-участников. И если представители ряда ключевых европейских стран неоднократно высказывались в пользу развития диалога с Россией по вопросам контроля над вооружениями, то позиция Вашингтона до сих пор не давала оснований для оптимизма.

В последнее время объективные факторы в большей степени стали работать в пользу изменения такого подхода. После избрания президентом США Б. Обамы появился шанс на возобновление серьёзного, ориентированного на достижение конкретных результатов диалога по ключевым проблемам безопасности и стратегической стабильности, в том числе по вопросам разоружения[2]. Вероятно, на определённом этапе эта тенденция может затронуть и проблематику европейского контроля над вооружениями. Во всяком случае, российские представители полагают, что складывающаяся ситуация не является безнадежной и «инерция последних лет, несомненно, может быть преодолена совместными усилиями всех государств, заинтересованных в обеспечении доверия, стабильности и предсказуемости в Европе»[3].

Именно этот старинный девиз — viribus unitis[4] — можно увидеть в Вене, на дворце Хофбург, в котором на протяжении двух с лишним десятилетий разрабатывались практически все ключевые решения в области европейской безопасности и европейского контроля над вооружениями. Остаётся лишь надеяться, что партнёры России сумеют правильно, не ограничивая себя узкими блоковыми рамками, интерпретировать эти слова в наши дни.

---

[1] Международная жизнь. 2008. № 8–9. С. 218.

[2] См.: Интервью заместителя Министра иностранных дел России А.В. Грушко, опубликованное в газете «Трибуна» 11 февраля 2009 г. (сообщение ДИП МИДа России от 12 февраля 2009 г.).

[3] ОБСЕ/ЕКОБ-2008. Рабочее заседание II. Выступление руководителя Делегации Российской Федерации на переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями М.И. Ульянова (Вена, 2 июля 2008 г.). (PC.DEL/557/08/Corr. 1, 2 July 2008).

[4] Соединенными усилиями *(лат.)*.

Часть IV. БОРЬБА ПРОТИВ ТЕРРОРИЗМА И ЭКСТРЕМИЗМА

Международный экстремизм и терроризм — явление многоликое и зловещее. За последние десять лет оно превратилось из проблемы отдельных стран в угрозу безопасности для целых регионов и мира в целом. Если раньше терроризм для Европы был внешней угрозой, то теперь он стал и её внутренней проблемой. Терроризм имеет давнюю историю, но именно в начале XXI в., мутировав и адаптировавшись к условиям глобализации, он приобрёл сегодняшние черты: вездесущность, живучесть, глухую поддержку определённых слоёв населения и в бедных, и в богатых странах. В данном разделе исследуются такие стороны этого феномена, как исламистский экстремизм в Европе, причины, подоплёка и стереотипы, связанные с идеологией «всемирного джихада», анализируется процесс радикализации Большого Ближнего Востока. В центре внимания также темы межкультурного и межцивилизационного смешения в Европе с точки зрения роста мусульманской демографической составляющей, возрастание угрозы завладения оружием массового уничтожения, включая проблему ядерного терроризма.

Терроризм во всех его ипостасях превращается для мирового сообщества в экзистенциальную угрозу. От терроризма страдают и богатые, и бедные страны. Очаги-генераторы, плодящие экстремизм по всему миру, расположены в самых разных регионах планеты. И речь уже не идёт о том, что единственная причина терроризма — бедность и нищета. Это явление намного более сложное. В то же время бесспорен факт, что наибольший размах экстремизм принял на Большом Ближнем Востоке. Продолжает обостряться ситуация в Афганистане, где иностранные войска, прежде всего, американцы и британцы, несут беспреце-

дентные потери, несмотря на огромное количество присутствующих в стране иностранных войск. Нескончаема череда терактов в Ираке.

Всё явственное смыкаются проблемы терроризма и нераспространения оружия массового уничтожения. Если речь и не идёт об опасности государственного терроризма с ядерной дубинкой в руке, то увеличение числа ядерных или пороговых стран повышает вероятность попадания ядерных технологий и материалов в руки террористических организаций. Наиболее остро эта проблема встаёт в связи с ядерными амбициями Ирана. Ситуация во многом напоминает развитие событий вокруг Ирака в 1990-е гг. и в начале 2000-х. Успокаивает лишь то, что в Вашингтоне больше не правят бал неоконсерваторы, которые были бы непрочь поскорее, вслед за Афганистаном и Ираком, атаковать и Иран. Однако отказ от военного сценария решения «проблемы Ирана», который по крайней мере временно демонстрируют и США, и другие западные страны, за исключением Израиля, не означает, что самой проблемы нет. Решит ли её дипломатия «кнута и пряника», или миру вскоре придётся смириться с ядерным Ираном — эти вопросы имеют принципиальное значение для будущего международной безопасности. Пока же мажорные и минорные ноты теперь уже в «иранском ядерном досье» сменяют друг друга с большой быстротой.

К сожалению, следует признать, что терроризм как проблема международной безопасности ещё не осознан мировым сообществом. Реакция последнего на его проявления носит в основном реактивный и фрагментарный характер. Ведётся борьба с последствиями радикализации, в том числе в мусульманском мире, но не с причинами этих опасных процессов. Терроризм всё больше приобретает системный и в то же время сетевой характер. Если против него не бороться так же — системно и повсеместно, то выиграть эту борьбу будет практически невозможно.

Глава 14. Терроризм – проблема безопасности номер один

Сегодня мало кто вспоминает президента США Р. Рейгана. А зря. В его откровениях, вызывавших 20 лет назад иронический смех, сегодня можно увидеть нечто пророческое. Примером служит его разговор с М. Горбачёвым во время их первой встречи в Женеве в 1985 г. Помню её очень хорошо.

Утро 19 ноября выдалось на редкость холодным. Горбачёв в демисезонном пальто, закутанный шарфом и в шляпе подъехал к вилле Флер д'О на берегу Женевского озера, где располагалось американское представительство при ООН. А Рейган вышел его встречать в костюмчике, молодцеватый и улыбающийся, так что на экранах телевизора не была заметна двадцатилетняя разница в их возрасте. Наоборот, Горбачёв выглядел даже старше. Ему было тогда 54, а Рейгану 74 года.

Широким жестом американский президент пригласил его пройти в небольшую гостиную, где в камине уютно потрескивали дрова. И тут, к немалому изумлению Горбачёва, он начал говорить не о насущных острых проблемах советско-американского противостояния, а про «зелёных человечков». США и СССР, убеждал Рейган, смогли бы быстро найти общий язык, «если бы возникла угроза этому миру со стороны других существ, с другой планеты, затерявшейся в космическом пространстве... Тогда мы позабыли бы все эти незначительные расхождения между нашими странами и обнаружили раз и навсегда, что мы все вместе люди на этой Земле».

Горбачёв не стал дискутировать на эту тему. А после беседы вышел к нам и обозвал Рейгана динозавром. И напрасно. Ведь сегодня мы практически сталкиваемся с той самой ситуацией, о которой говорил тогда Рейган. Только вместо нашествия инопланетян — это угроза терроризма и исламского экстремизма, которая должна заставить Россию, США, европейские государства да и весь остальной мир быть вместе. Хотя, как свидетельствует политика этих стран, мы пока ещё далеки от этого. Нас больше беспокоят тени прошлого.

Однако сегодня всё больше становится ясно — безопасность России, США и Европы не может быть обеспечена вне глобального и регионального контекста. Ещё в конце 2003 г. З.Бжезинский пророчески предрёк: «В течение следующих нескольких десятилетий самым нестабильным и опасным регионом планеты, готовым в любой момент взорваться и ввергнуть мир в пучину хаоса, будет часть Евразии между Европой и Дальним Востоком». Её можно назвать "новыми Глобальными Балканами"»[1].

Действительно, регион Большого Ближнего Востока вступает сейчас в длительный период очень серьёзной нестабильности. Его взрывные центры сегодня — Иран, Ирак, Афганистан. Усугубляет ситуацию непрекращающийся конфликт между Израилем и Палестиной. Ста-

---

[1] *Бжезинский З.* Зыбучие пески гегемонии // Россия в глобальной политике. 2004. № 2. С. 187.

новятся всё более уязвимыми опорные прозападные режимы, в том числе в Саудовской Аравии, Египте, Турции и даже в Пакистане, уже владеющем ядерным оружием. Это делает Ближний Восток и район Персидского залива всё менее надёжными поставщиками нефти для США, Западной Европы, Китая и Японии.

Но в первую очередь дестабилизация района Большого Ближнего Востока грозит конфликтами и распространением терроризма и исламского экстремизма. По сути дела, идеологи всемирного джихада, такие как бен Ладен и аль-Завахири, выступают за превращение Ближнего Востока в плацдарм для свержения секулярных режимов и объединения стран в единый халифат. И это не пустые мечтания, так как опасность терроризма постоянно нарастает, и уже мало кто сомневается, что это угроза номер один для всего человечества.

Рост террористических угроз и их причины

О росте террористических угроз наглядно свидетельствуют данные о терактах за 2006 г., которые были собраны Американским антитеррористическим центром и приведены в приложении к докладу госдепартамента о терроризме за тот год: во всём мире было совершено 14 352 теракта, а число убийств, травм и похищений людей составило 74 545.

И угрозы эти продолжают нарастать. Ещё в июле 2007 г. в Белом доме в Вашингтоне состоялось специальное заседание, на котором рассматривался доклад Национального контртеррористического центра. В нём отмечалось, что Аль-Каида теперь хорошо подготовилась к ударам по Западу. Она создала мощную программу подготовки террористов с привлечением боевиков, «значительно укрепила свои оперативные возможности по сравнению с прошлым годом и произвела перегруппировку сил в масштабах, не наблюдавшихся с 2001 года». Причём главной базой террористов являются районы Пакистана, граничащие с Афганистаном[1].

Подобные предупреждения звучат и в Европе: Англии, Франции, Германии. Как бы подтверждая серьёзность этих угроз, глава Аль-Каиды бен Ладен выступил в конце ноября 2007 г. с очередным обращением через телеканал «Аль-Джазира». В нём террорист номер один заклеймил войска НАТО в Афганистане, обвинив их в преступлениях против человечности. «Большинство жертв ваших бомбардировок — это женщины и дети, — заявил он. — Вы делаете их своими целями намеренно». И при-

[1] Washington Post. July 13, 2007.

звал европейцев надавить на свои правительства, заставить их отказаться от сотрудничества с США. «В ваших интересах заставить своих политиков отвернуться от Вашингтона», — особо подчеркнул он, угрожая в противном случае новыми терактами[1].

Все эти угрозы России прямо не адресованы. Но теракты происходят и у нас в стране, хотя их число снижается. Так, например, по данным МВД, в 2004 г. в России было зарегистрировано 9523 преступления террористического характера и раскрыто 1689. Но в 2007 г. эти цифры составляли уже соответственно 759 и 667[2]. Как заявил президент В. Путин в декабре того же года: «Мы ещё не добили терроризм до конца, но всё же нанесли ему сокрушительные удары, переломили ситуацию». Основным полем деятельности террористов по-прежнему остаётся Кавказ, хотя и там число терактов снизилось[3]. А директор ФСБ А. Бортников 14 октября 2008 г. привёл такие впечатляющие данные: с начала 2008 г. в России было пресечено 59 террористических преступлений, 36 из которых террористы планировали совершить в местах массового пребывания людей. В частности, в июле-августе пресечена попытка Аль-Каиды организовать теракты на курортах Сочи и Анапы. Изъято 344 самодельных взрывных устройства. На Северном Кавказе в ходе антитеррористической операции ликвидировано 170 бандитов, в том числе 13 главарей банд. Задержано свыше 350 активных членов бандформирований[4]. А по данным штаба Объединённой группы войск в Чечне, только за январь 2009 г. было проведено 76 «результативных спецмероприятий, в ходе которых обнаружены и уничтожены 8 баз боевиков, 11 схронов с боеприпасами и около 190 кг взрывчатых веществ»[5].

В общем, Северный Кавказ продолжает бурлить. Теперь это в основном Ингушетия, Кабардино-Балкария и Дагестан. Особенно Ингушетия. Там участились похищения мирных жителей, ведётся охота на сотрудников силовых структур и чиновников, участились обстрелы и взрывы. Яркий пример тому — покушение на президента Ингушетии Ю.-Б. Евкурова, когда смертник направил на его кортеж автомобиль со взрывчаткой.

Высказываются разные версии. Одной из причин чаще всего называют экстремистское подполье, связанное с зарубежными джихадистскими группировками. С этим нельзя не согласиться, ведь интерес

---

[1] Коммерсантъ. 1 декабря 2007 г.

[2] См.: Независимое военное обозрение. 20–26 февраля 2009 г.

[3] Независимое военное обозрение. 7–13 декабря 2007 г.

[4] См.: http://www. gazeta. ru /news/ last news /2008/10/14/ n -1282750 shtml.

[5] Независимая газета. 16 февраля 2009 г.

к Северному Кавказу со стороны иностранных исламских экстремистских группировок действительно возрастает. Об этом свидетельствуют и сообщения о присутствии зарубежных моджахедов в регионе. Так, например, в 2008 г. в Ингушетии был уничтожен представитель Аль-Каиды иорданец Х. аль-Элитат. И это далеко не единичный случай.

Однако нельзя объяснять происходящее в Ингушетии и на Северном Кавказе только происками зарубежных исламских экстремистов. Тут следует отметить и порой не вполне адекватные ответные действия властей, проводящих многочисленные аресты, обыски, а также силовые действия, сопровождаемые случайными жертвами среди мирного населения. К этому нужно добавить коррупцию, высокий процент безработицы среди молодёжи.

Всё это, разумеется, не способствует росту доверия населения к властям предержащим, что облегчает боевикам–экстремистам подготовку и проведение террористических актов. Их задачей является спровоцировать хаос, подорвать доверие широких слоев населения к центральной и региональной власти, продемонстрировав свои высокие боевые качества. Ведь именно такая тактика принесла им успех в Ираке, Афганистане и Сомали, где исламским экстремистам в атмосфере анархии порой удавалась не без успеха брать на себя функции власти. Видимо, по этой причине идеология «всемирного джихада» призывает своих сторонников уделять первостепенное внимание именно этому — демонстрации слабости официальной власти, не способной противостоять терактам против населения и военнослужащих. Её представителей и их родственников расстреливают и убивают на улицах. Такую тактику джихадисты называют «асимметричным террором».

Тут есть над чем задуматься. Тем более что по всему южному периметру наших границ — подбрюшию расположена цепь нестабильных государств, в том числе в ряде республик бывшего СССР. А дальше к югу — пылающий исламским экстремизмом Большой Ближний Восток.

Однако, как это ни странно, мировое сообщество, несмотря на нарастающую опасность этих угроз, до сих пор совершенно не готово к борьбе с ними. До сего дня в ООН не смогли договориться даже об определении, что такое терроризм, не говоря уже о том, как с ним бороться.

Представители разных стран и культур порой понимают под терроризмом диаметрально противоположные действия и мотивы. Россия, например, объявила ряд чеченских экстремистских организаций террористическими. Но Запад — США и ЕС — их таковыми не считает. Обратная картина по отношению к организациям Хамас в Палестине

и Хезболла в Ливане. Все попытки добиться единого подхода к пониманию, что такое терроризм, пока потерпели провал.

Между тем кровавые события в Ливане и Палестине — это всего лишь локальные, хотя и весьма болезненные явления. Но они служат сигналом, преддверием к глобальному кризису, к столкновению цивилизаций с непредсказуемым исходом. Дело в том, что идеологическим фундаментом современного терроризма, идущего с Ближнего Востока, является исламский экстремизм, что не следует ставить знак равенства между исламом и исламским экстремизмом. Это две разные категории веры, и разница между ними принципиальная. Но проблема в том, что, подобно тому, как в 20–50-х годах прошлого века коммунизм был, по сути, религией обездоленных и униженных во всём мире, так сегодня исламский экстремизм стал религией этих же категорий людей.

Ислам сегодня — наиболее быстро растущая религия мира. Его исповедуют от 1,2 до 1,5 млрд человек. Однако сколько в мире исламских экстремистов — неизвестно. Но немало. Их основной зоной обитания сегодня является Большой Ближний Восток, который становится главным пороховым погребом мира. Его население бурлит от ненависти и возмущения, но не в отношении христианства как такового, а в отношении «безбожной» политики США и следующего за ним западного мира.

Источником терроризма являются не только регионы и страны, отстающие от развитого мира в условиях глобализации. Происходит рост угрозы терроризма, источником которого становятся сами развитые государства, особенно Европы, где в последние годы образовался свой слой бедных и безработных, в основном выходцев с Юга, или свой «третий мир». Теракты там совершают молодые экстремисты, зачастую европейски образованные, использующие Интернет и западные технологии. Атака на нью-йоркские небоскрёбы, взрывы на Бали, в Касабланке, Мадриде, Лондоне — это их рук дело. Влияние исламского экстремизма явно прослеживается и в действиях тех, кто совершал теракты в Беслане и в Москве.

Так, на одном из экстремистских сайтов было помещено обращение Глобального исламского медиафронта, являющегося одним из рупоров Аль-Каиды. В нём говорится, что «новые солдаты Аль-Каиды рождены в Европе от европейских и христианских родителей. Они употребляют алкоголь и едят свинину, но Аль-Каида принимает их, поскольку они исповедуют ислам тайно, восприняли философию Аль-Каиды и готовы использовать оружие. Они ходят по улицам Европы и Америки, занимаясь подготовкой к новым атакам»[1]. Видимо,

[1] Независимое военное обозрение. 2006. № 35.

одним из таких новообращенцев стал англичанин Ричард Рейд, превратившийся в Абдель Рахима. С помощью бомбы, спрятанной в ботинке, он пытался взорвать пассажирский самолёт, летевший из Парижа в Майами. Происходил он из неблагополучной семьи, отец его сидел в тюрьме, а потом и сын начал совершать мелкие преступления. Мусульманином стал, когда отбывал очередной срок.

В общем, мусульманское население Западной Европы и Северной Америки растёт быстрыми темпами, а в Азии и Африке ещё быстрее. С 1950 по 2000 г. доля мусульман в населении Западной Европы утроилась, а в Северной Америке выросла в 14 раз. По разным данным ,в Западной Европе сегодня проживает от 15 до 24 млн мусульман, т.е. от 4 до 7% населения. А в США — 6–7 млн, т.е. 2,5%. Сколько среди них экстремистов — неизвестно. Но, судя по всему, немало. И особенно тревожная ситуация, по мнению демографов, складывается в Европе. Специалисты предсказывают, что к 2015 г. число мусульман здесь может удвоиться. Один из них — Б. Льюис заявил, что «мусульмане скоро смогут захватить всю Европу»[1].

В Англии мусульманская община насчитывает свыше 1,5 млн человек. За год она увеличивается на десятки тысяч. До недавнего времени считалось, что это в основном выходцы из Пакистана, Бангладеш, Ближнего Востока и Африки. Однако недавние подсчёты показывали, что почти половина из них родились в Великобритании. После теракта в июле 2005 г., когда в метро и автобусах погибло 52 человека, в мусульманской общине Англии был проведен анонимный опрос. Он показал, что 25% опрошенных испытывают симпатии к террористам, а 6% считают теракты оправданными и не скрывают своей готовности их совершить. Если перевести эти 6% в абсолютные числа, то количество людей в одной только Англии, заявивших о готовности совершить теракты, составит более 100 тыс. человек. Стоит ли удивляться, что в стране существует около 20 подпольных экстремистских организаций.

Как показывают события, от роста террористических угроз не застрахован никто. Так, до недавнего времени одной из самых спокойных стран считалась Германия. И это несмотря на то, что там проживает большая мусульманская община — более 3 млн турок, сотни тысяч боснийцев, арабов, ливанцев. Почти в каждом большом городе есть мусульманская община и мечеть, а район Кройцберг в Берлине даже называют немецким Стамбулом. Короче говоря, вроде бы идиллия. Однако летом 2006 г. спецслужбы ФРГ обнаружили, что группа ислам-

---

[1] Коммерсантъ. 30 января 2007 г.

ских экстремистов готовит взрывы в аэропорту на американской базе в Рамштейне, а также в дискотеках земли Северный Рейн — Вестфалия. Тут же было публично объявлено, что в стране готовятся крупные теракты, а генпрокурор М. Хармс заявила, что Германия находится «в нескольких миллиметрах» от терактов, сравнимых с происшедшими 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, а позже — в Лондоне и Мадриде.

В ночь на 5 сентября 2006 г. спецслужбами была проведена операция по захвату этих террористов, и обнаружены взрывчатые вещества, свидетельствующие о серьёзной угрозе готовившегося теракта. Среди найденного — 20 канистр со специальным водородным раствором, сравнимым по мощности с полутонной тротила. А среди задержанных оказалось двое новообращённых немцев. Главарём банды был также немец по имени Фриц — коренной баварец в энном поколении. Все трое входили в «Исламский союз джихада», созданного в своё время в Узбекистане. По данным Федерального ведомства криминальной полиции Германии, в категории лиц, симпатизирующих таким террористическим группам, числится 890 человек.

Как видно, рост мусульманского населения в еврозоне происходит главным образом за счёт мигрантов. Но не только. Идёт процесс новообращения. Экстраполируя данные по Шотландии, где во время переписи населения задавались вопросы о вероисповедании, можно сделать вывод об обращении в мусульманство 14 тыс. англичан в год. Во Франции — не менее 50 тыс. По мнению некоторых демографов, именно Франция может стать первой мусульманской страной, из которой ислам начнёт своё победное шествие по Европе.

В США ежегодно обращается в ислам 135 тыс. человек. От 20 до 30% всех мусульман США — это новообращённые. Из них белых — 27%, остальные — в основном афроамериканцы[1]. Процент экстремистов явно растёт. Об этом заявил и шеф американской разведки М. Макконелл 5 февраля 2008 г. Он рассказал, что в 2007 г. раскрыты намерения радикальных мусульман провести теракты в штатах Нью-Джерси и Иллинойс. В ближайшие годы, предупредил он, возрастёт опасность террористических акций со стороны доморощенных боевиков, вдохновляемых воинственной исламской идеологией[2].

Естественно, возникает вопрос — почему? В чём притягательная сила исламского экстремизма или, как его ещё называют, «джихадизма»? Почему люди, живущие в разных районах Земного шара — на Ближнем и Среднем Востоке, в Азии, Африке и даже в странах Европы подвер-

---

[1] См.: Коммерсантъ. 4 сентября 2006 г.

[2] См.: Независимое военное обозрение. 15–21 февраля 2008 г.

жены его тлетворному влиянию? Почему выходец из Пакистана, живущий в Англии и не подвергавшийся там ни травле, ни насилию, идёт взрывать своих новых соотечественников в метро и в самолётах?

Чтобы успешно бороться с терроризмом, необходимо не только знать формы и методы борьбы, применяемые террористическими организациями, но и понимать причины порождающие террор. Первая и главная причина — нищета, низкий уровень жизни и нарастание неравенства между странами и регионами. Особенно это относится к Ближнему Востоку, Африке, Азии.

Вторая и не менее важная причина — это национальное унижение, неравноправное положение в обществе, недовольство существующими в нём порядками. В странах еврозоны и США к населению «третьего мира» относятся, как к людям второго сорта. Разумеется, вслух об этом не говорят и в газетах не пишут. Боже упаси, это противоречит западной политкорректности. Но люди «третьего мира» чувствуют это отношение на своей шкуре повседневно. И не только простые люди, но и богатые, даже сверхбогатые. В Европе это проявилось ещё в начале 1960-х гг., когда туда стали приезжать арабские нефтяные шейхи с гаремами. Они снимали целые этажи в самых шикарных отелях, швырялись деньгами и чаевыми. Перед ними склоняли головы, низко кланялись, чаевые принимали, но в душе презирали. И шейхи это чувствовали. Отсюда проистекает феномен бен Ладена — человека далеко не бедного, но возглавившего террористическую организацию Аль-Каида и бросившего на террор все свои деньги.

Не случайно заместитель министра США, отвечающий за борьбу с терроризмом, заявил 1 апреля 2008 г., что Саудовская Аравия остаётся главным в мире источником средств для Аль-Каиды и других террористических организаций. Это, по его словам, означает, что американцы, которые платят более 100 долларов за баррель нефти, фактически поддерживают терроризм[1].

В общем, мусульманский мир опасается потери своей самобытности. Для нынешнего развития человеческой цивилизации характерны две тенденции. С одной стороны, это глобализация, проходящая под воздействием научно-технической революции, а с другой — стремление сохранить свою национальную и региональную идентичность. Отсюда повышенная чувствительность и ранимость мусульман, которые проявились в скандале с карикатурами и в реакции на выступление Папы римского. Но главное — это возмущение политикой Запа-

[1] См.: Коммерсант. 3 апреля 2008 г.

да по отношению к исламскому миру. Начиная с образования Израиля, которое, по мнению многих на Востоке, было инспирировано Америкой, и кончая интервенцией в Ираке. Нельзя поэтому не согласиться с выводом, который делает известный российский востоковед Г. Мирский: «религиозная и культурная составляющая здесь сливается с протестом против конкретных политических акций Запада»[1].

Из всего сказанного выше можно сделать вывод: источниками современного терроризма являются не только регионы и страны, отстающие от развитого мира в условиях глобализации. Происходит рост угрозы терроризма, источником которого становятся сами развитые государства, особенно в Европе, где в последние годы образовался свой слой бедных и безработных, в основном выходцев с Юга, или свой «третий мир».

В чём особая опасность исламского экстремизма?

Прежде всего в том, что основным методом борьбы избран террор. Но с терроризмом человечество сталкивается уже давно и главной угрозой безопасности его никогда не считало. Так что же здесь принципиально нового?

Во-первых, современные террористические сети характеризуются высокой степенью децентрализации и имеют «мелкоячеичную» структуру, распространённую по всему миру, причём без единого центра управления. По сути дела, все местные террористические организации представляют собой сеть маленьких, не связанных друг с другом ячеек. А объединяет их единство идеологии и целей. Поэтому террористические организации всё больше становятся самодостаточными транснациональными органами, существующими независимо от государств или политических партий. Выявить и разгромить их нелегко. Тем более что для совершения теракта не требуется ни большого количества людей, ни больших денег.

Во-вторых, террор никогда не был столь массовым явлением, как сейчас, и у него никогда не было столь массового сочувствия среди населения. Сегодня это прежде всего относится к Ближнему и Среднему Востоку. Яркие примеры тому — Ливан и Палестина.

В 2006 г. с группой послов мне довелось в очередной раз поехать на Ближний Восток, чтобы, используя старые связи и знакомства в руко-

---

[1] *Мирский Г.* Жизнь на скважине // Коммерсантъ. 21 сентября 2006 г.

водстве здешних стран, выяснить настроения и оценки происходящего. Наш вывод: весь Ближний Восток кипит, хотя на поверхность это пока не выплёскивается. Улица сочувствует именно исламскому экстремизму — он выразитель их обид и чаяний. Если США нанесут удар по Ирану, то Ближний Восток взорвётся. Об этом прямо говорили нам высокие государственные деятели: да, внешне пока всё спокойно, но улица на стороне экстремистов. Если что-нибудь случится, то «нас просто снесут».

В-третьих, рост уязвимости современного постиндустриального общества, особенно крупных городов. При выборе целей террористы руководствуются двумя мотивами: бить туда, где это нанесёт наибольший ущерб врагу, и туда, где это поднимет дух бойцов джихада. Информационная открытость современного общества делает акты террора ещё более привлекательными в глазах террористов.

В-четвёртых, чрезвычайная опасность исламского экстремизма в том, что его адепты готовы жертвовать собой. Обычно в человеческой морали смерть — самое страшное наказание. Но здесь наоборот — это самая высокая награда. Экстремисты верят в то, что смерть в борьбе с неверными приведёт прямиком в кущи рая, где их будут вечно ласкать прекрасные гурии.

В-пятых, развитие современных технологий и способность террористов использовать их делает их действия особо опасными.

Что это значит на практике, мне довелось увидеть ещё в начале 1980-х гг. В разгар войны Ирака с Ираном не раз приходилось бывать в Ираке и следить за тем, что происходит на фронте. Неподалёку от Басры пришлось наблюдать такую картину: иранские войска, неплохо вооружённые, вели наступательную операцию, а впереди них шли толпы безоружных студентов, смеясь и что-то выкрикивая. Иракские войска вели по ним шквальный огонь из орудий, пулемётов и минометов. Студенты падали, умирая со счастливой улыбкой на лице, а те, кто оставался в живых, продолжали идти вперёд. И в панике были не иранские, а иракские военные: как можно воевать с людьми, которые не боятся смерти?

Угроза ядерного терроризма

Ещё большей опасностью может стать возможность создания или приобретения террористами ядерного и другого оружия массового уничтожения. Прежде всего, потому, что применение этого оружия ими вполне мотивировано как их убеждениями, так и необходимостью

поднять «планку» террора после событий 11 сентября 2001 г. в США. И здесь кроется коренная разница между западным миром и исламскими экстремистами в подходе к самой возможности применения ядерного оружия.

На протяжении последних 60 лет после применения ядерного оружия в Хиросиме и Нагасаки, когда весь мир был поражён его разрушительной силой, оно было не средством войны, а средством сдерживания. Противостоя друг другу в холодной войне, СССР и США прекрасно осознавали, что применение ядерного оружия повлечёт за собой ответный удар с неприемлемым ущербом: разрушением экономики, государственных структур и гибелью многих десятков миллионов людей.

Но шахидов это не страшит. Наоборот, неприемлемый ущерб будет нанесён врагу, который боится смерти. А десятки миллионов людей, верящих в исламский экстремизм, попадут в кущи рая. Те, кто выживет, будут праздновать победу. Отсюда стремление любой ценой заполучить ядерное оружие и применить его в грядущей борьбе. Возникает вопрос: а насколько реальны эти устремления? Одно дело хотеть, и совсем другое — иметь возможность реализовать свои намерения.

По мнению многих специалистов, технология создания атомной бомбы сегодня уже не является тайной. При наличии таких знаний, а главное — при наличии плутония или высокообогащённого урана — собрать простейшее ядерное взрывное устройство можно в каком-нибудь подсобном помещении, например, в автомастерской. Заказать компоненты, необходимые для его изготовления, не составит труда. Самое трудное здесь — это производство оружейного плутония или высокообогащённого урана, которое до сих пор не по силам большинству государств.

Поэтому наиболее вероятным сценарием могут быть попытки террористов украсть плутоний или высокообогащённый уран для создания своей атомной бомбы. И такие возможности существуют. Даже в такой стране, как США, которая кичится защищённостью своих ядерных объектов. В ходе учений 1997 г. группа армейского спецназа не только проникла в одну из наиболее охраняемых лабораторий Лос-Аламоса, но и вывезла из неё высокообогащённый уран в количестве, достаточном для создания нескольких ядерных боезарядов. Сделали они это с помощью тележек из ближайшего супермаркета, на которых вывезли тяжёлые ёмкости.

И судя по всему, усилия террористов направлены на то, чтобы любым путём заполучить ядерные материалы. Об этом, хотя и не прямо, преду-

преждает МАГАТЭ, которое 13 сентября 2007 г. вновь выразило озабоченность участившимися случаями незаконного оборота, потери и бесследной пропажи ядерных и радиоактивных материалов. Так, по данным агентства, с января 1993 по декабрь 2006 г. выявлено 1080 случаев незаконного использования или хранения ядерных и радиоактивных материалов. При этом 275 случаев были связаны с уголовной деятельностью, а 15 — с попытками частных лиц продать или незаконно перевезти за границу высокообогащённый уран, плутоний и торий. МАГАТЭ обращает внимание и на то, что в 2006 г. значительно возросло число случаев незаконного оборота радиоактивных материалов, что свидетельствует об уязвимости систем контроля. Произошло 150 таких случаев и 14 из них касались незаконного приобретения и связанной с этим уголовной деятельностью.

И всё же приобретение террористами ядерных материалов для создания атомной бомбы можно считать возможным, но тем не менее маловероятным делом. Сегодня речь, скорее, может идти о большей угрозе приобретения ими радиоактивных материалов для создания «грязной бомбы». Об этом прямо говорится в докладе руководителя Антитеррористического центра СНГ генерал-полковника Новикова на совещании руководителей спецслужб, органов безопасности и правоохранительных органов, которое проходило 6 сентября 2007 г. в Хабаровске.

Ссылаясь на данные МАГАТЭ, он подчеркнул, что с 2002 г. число фактов контрабанды радиоактивных материалов, пригодных для изготовления «грязной бомбы», в Европе удвоились. Хотя эксперты говорят о 300 фактах незаконного перемещения таких материалов, они не исключают, что реальный уровень контрабанды может быть гораздо выше. При этом генерал Новиков отметил, что «потенциальными объектами устремления террористов являются законсервированные урановые рудники, заброшенные предприятия, использовавшие радиоактивные материалы, медицинские и научные учреждения. А наиболее уязвимыми, с точки зрения возможности получения террористами радиоактивных материалов, являются промышленные объекты по обработке, утилизации и хранению ядерного топлива, а также места хранения радиоактивных отходов[1].

Короче говоря, угрозы эти вполне реальны.

---

[1] Независимое военное обозрение. 21–27 сентября 2007 г.

Загадки ядерных программ Ирана

Другой серьёзной угрозой рассматривается сегодня Иран — самая большая страна Большого Ближнего Востока по численности населения, которая претендует на то, чтобы стать лидером и оплотом исламского мира. Если Иран сумеет обзавестись ядерным оружием, то его региональное влияние неизмеримо возрастёт, и у него окажутся дополнительные рычаги. Возрастёт и поддержка, оказываемая им террористическим организациям. Всё это вызывает тревогу в суннитском мире, где, как известно, с большим опасением относятся к «шиитскому полумесяцу». По мнению известного американского специалиста Р. Блэкуилла, «как только у шиитов появится бомба, сунниты обзаведутся точно такой же. Примеру Ирана последуют Египет, Саудовская Аравия, Турция и другие страны»[1]. Что ж, такого развития событий исключать нельзя.

Но в сценарии с заполучением Ираном атомной бомбы есть и другой вариант. Политика Ирана, особенно при нынешнем президенте М. Ахмадинежаде, направлена не только на то, чтобы превратиться в ведущую региональную державу. Главная цель — стать лидером всех мусульман мира, сглаживая традиционные противоречия между суннитами и шиитами и делая упор на общемусульманские ценности. При этом иранцы сознательно идут на конфронтацию с мировым сообществом, продолжая работы по обогащению урана. И вызов, который они бросают миру, делает их кумирами не только собственного населения, но и миллионов мусульман на Земле. Они не боятся ни войны, ни санкций. Под их эгидой уже выросла Хезболла, завоевавшая огромный авторитет в арабском мире после успешной операции в Ливане. Громогласно объявляется о намерении стереть Израиль с лица земли, а если Израиль или США нанесут удар по Ирану, он заблокирует Ормузский пролив, моджахеды нанесут удары по нефтяным промыслам Саудовской Аравии и совершат массовые теракты в странах Запада. Всё это приведёт к непредсказуемым глобальным последствиям. Так что Большой Ближний Восток можно считать сейчас самым раскалённым регионом планеты.

Иран может вести скрытые работы по созданию и совершенствованию другого ОМУ — химического и бактериологического. И тут опыт у него уже есть. В 1983 г. Ирак применил химическое оружие в войне

---

[1] *Блэкуилл Р.* Эволюция успеха. Америка на Большом Ближнем Востоке // Россия в глобальной политике. Май-июнь 2006. С. 164.

против Ирана. И потом не раз использовал его на поле боя, что приводило к большим потерям не только в иранских войсках, но и среди мирного населения. Но и Иран не сидел сложа руки. Хотя и с опозданием на несколько лет, он также создал химическое оружие и стал применять его на заключительной стадии войны. Поэтому возможностей по созданию этой категории ОМУ у Ирана куда больше, а производство этого оружия на порядок проще, чем ядерного. В то же время существование этих возможностей не означает, что активное противодействие распространению этих видов ОМУ теряет смысл. Такое противодействие особенно важно для Европы из-за её географического положения вблизи районов нестабильности и государств, способных производить эти виды оружия. И опасности появления его в руках террористов не менее страшны. Достаточно представить последствия попадания биологических или химических агентов в водопроводную сеть крупных городов.

Обратимся подробнее к проблеме появления ядерного оружия у Ирана. Каковы реальные основания опасаться этого?

В Иране шесть официально объявленных исследовательских центров по ядерной энергии. Имеется завод по обогащению урана в Натанзе в 320 км к югу от Тегерана. Там строится центрифужный комплекс. Имеется также реактор на тяжёлой воде в Эраке. На этих объектах и идёт обогащение урана. Однако в Национальной разведывательной оценке США за 2007 г. говорится, что Иран может обладать ещё 10–15 подобными объектами, которые могут использоваться для обогащения урана[1].

В сентябре 2009 г. оказалось, что эти предположения небезосновательны. Американская разведка опубликовала данные, а иранское руководство затем подтвердило, что построен второй завод по обогащению урана возле города Кум. При этом Тегеран заявил о согласии допустить туда инспекторов МАГАТЭ. Проблема в том, что юридически, являясь членом Договора о нераспространении ядерного оружия и МАГАТЭ, Иран имеет полное право обогащать уран. Но под контролем МАГАТЭ. И до 2002 г. претензий к нему не было.

Кризис возник осенью 2002 г., после того как США обвинили Иран в проведении скрытых работ по созданию ядерного оружия. Основанием для этого стали информация иранских эмигрантов, а также данные американской разведки. Но главным явилось разоблачение чёрного рынка нелегальной торговли материалами и технологиями оружия массового поражения, которым руководил отец пакистанской атомной

[1] См.: Независимая газета. 15 апреля 2009 г.

бомбы А. Хан. Этот рынок назвали тогда «ядерным супермаркетом». Им широко пользовалась Ливия. В декабре 2002 г. М. Каддафи признал, что Ливия тайно приобрела на ядерном чёрном рынке сотни тонн оборудования. Тогда он обязался сдать всё запрещённое международными соглашениями оружие и материалы, что и сделал. Но, судя по всему, услугами этого «супермаркета» А. Хана пользовались также Северная Корея и Иран, что и позволило последнему скрытно приступить к осуществлению собственной военной ядерной программы.

МАГАТЭ по требованию США начало проводить интенсивные проверки на иранских ядерных объектах — до 50–60 инспекций в год. Они выявили ряд серьёзных нарушений обязательств, которые Иран должен выполнять в качестве участника ДНЯО. И хотя прямых доказательств создания Ираном ядерного оружия выявить не удалось, косвенные признаки были налицо. В ходе начавшихся расследований Тегеран выдавал требуемую информацию только под нажимом, и, как говорили инспекторы МАГАТЭ, «неполными порциями». При этом постоянно возникали проблемы с допуском инспекторов на подозреваемые объекты. Зачастую им сообщали неверную информацию, которую потом иранская сторона либо корректировала, либо предоставляла совсем другие данные.

В общем, судя по поведению иранского руководства и его амбициям, есть все основания полагать, что его стратегический курс — это превращение Ирана в ядерную державу, обладающую ядерным оружием. Причём тайные работы по его созданию уже ведутся. Об этом свидетельствует тактическая линия Ирана — тянуть время, чтобы максимально приблизить цель создания ядерного оружия с минимальным уроном в тяжбах с мировым сообществом. И не случайно сегодня Тегеран заявляет одно, а завтра другое. Об этом наглядно свидетельствует весь долгий и нелёгкий ход переговоров.

В этой непростой ситуации большую активность проявляет европейская дипломатия. С инициативой выступила «европейская тройка» по Ирану — Франция, Великобритания и Германия, которая провела ряд встреч с иранцами, чтобы найти выход из назревавшего кризиса. Суть их позиции сводилась к тому, чтобы дипломатическим путём, чередованием давления и поощрения, политики вовлечённости и предоставления обусловленных дивидендов побудить иранское руководство приостановить свою ядерную программу и подрывную деятельность в соседних странах. Если же не получится, то необходима модель оптимального и безопасного сосуществования с ядерным Ираном.

И осенью 2004 г. выход из кризиса, как казалось, был найден. На встрече в Париже удалось достичь соглашения, которое нарекли

«прорывом». Иран согласился приостановить работы по обогащению урана, которые вызывали наибольшую озабоченность в западном мире, а взамен «тройка» обещала начать переговоры о выработке мер по выводу Ирана из политической и экономической изоляции, вовлечению его в диалог по укреплению региональной безопасности. Иран действительно приостановил тогда обогащение урана, и это спасло его от передачи иранского ядерного досье в Совет Безопасности ООН для принятия санкций, чего добивались США. Но противостояние продолжилось. Иран настаивал на своём праве проводить такие работы, а в ответ ему говорили, что это право неотделимо от обязанности предоставлять доказательства, что обогащение урана производится исключительно в мирных целях. Тяжба закончилась тем, что летом 2005 г. Иран прервал мораторий и официально возобновил работы по обогащению урана.

Тогда МАГАТЭ после долгих прений всё-таки передало иранское досье в Совет Безопасности, и 31 июля 2006 г. там была принята резолюция, требующая, чтобы Иран прекратил обогащение урана. Выждав почти месяц, 22 августа Иран ответил отказом, и в Совете Безопасности возобновились споры, применять или не применять санкции. Президент Буш обратился к Совбезу с призывом быстрее решить вопрос о санкциях. А Тегеран снова выжидал. И только когда эти дискуссии стали приближаться к финалу и настало время принимать решение, М. Ахмадинежад объявил, что готов возобновить диалог. В октябре 2006 г. он подписал указ, что ядерные объекты Ирана могут беспрепятственно посещать иностранные туристы, хотя об инспекторах МАГАТЭ при этом не упоминалось. Зато Западу было вновь предложено «дружить», заверив, что Иран не приемлет ядерного оружия и мечтает о мире, свободном от него. Вопрос о санкциях вновь повис в воздухе.

Спор этот — применять или не применять санкции против Ирана, а если применять, то какие, продолжается не один год. Европейские страны предлагали умеренные санкции. США считали их слишком мягкими, а Россия и Китай — чересчур жёсткими. В итоге в Совете Безопасности ООН удалось принять ещё две резолюции, требующие, чтобы Иран прекратил обогащение урана и допустил инспекторов МАГАТЭ на свои ядерные объекты. А санкции были весьма умеренными: если Иран не прекратит обогащение урана, то последует запрет на поставки ему любых материалов и технологий, которые могут быть использованы для создания ядерного и ракетного оружия. Санкции не касались строительства атомной электростанции в Бушере, которое ведёт Росатом.

Так продолжалось вплоть до сегодняшнего дня. Естественно возникает вопрос — способен ли Иран в действительности производить обогащенный уран, и если да, то когда он сможет создать свою атомную бомбу? Ясного ответа на него не было. И тут чудеса разведывательной эквилибристики показали американские спецслужбы.

Разведывательная эквилибристика США

В 2005 г. в докладе американских спецслужб по Ирану прямо говорилось о «решимости Тегерана создать ядерное оружие». И, опираясь на эти данные, то же самое не раз твердил Дж. Буш, заявляя, что «Иран, обладающий ядерным оружием, может вызвать третью мировую войну». Однако 3 декабря 2007 г. неожиданно был опубликован рассекреченный доклад Национальной разведки США «Иран: ядерные намерения и возможности», где суммировались данные, полученные всеми 16 американскими спецслужбами, включая ЦРУ и АНБ. Он произвёл настоящий фурор. В докладе говорилось, что, оказавшись под международным дипломатическим давлением, Тегеран был вынужден свернуть свою программу создания ядерного оружия ещё осенью 2003 г. И не возобновлял её реализацию до сего дня, о чём можно судить «со средней степенью уверенности».

Но тут же, как это принято в докладах американской разведки, делался шаг назад: «Мы не знаем, намерен ли Иран создавать сейчас ядерное оружие». И указывалось, что если Тегеран примет решение разморозить свою военную ядерную программу, то сделать атомную бомбу он сможет не ранее 2010 г. «Мы оцениваем со средней степенью уверенности, что Иран, вероятно, будет технически способен произвести высокообогащённый уран в достаточном количестве для создания ядерного оружия во временных рамках с 2010 по 2015 год», отмечается в докладе. В общем, насколько велика угроза создания Ираном ядерного оружия — понимай как хочешь, но ЦРУ всегда будет право. Не станет Иран обогащать уран — оно об этом говорило. Создаст Иран свою атомную бомбу — оно и об этом предупреждало.

У многих американских специалистов другое мнение на сей счёт. Так, в американском Институте предпринимательства — мозговом центре неоконсерваторов — в начале декабря 2008 г. прошла специальная конференция на тему «Временна́я шкала ядерного Ирана и дилеммы Запада». В своих выводах учёные опирались не на двусмысленный доклад американских спецслужб, а на выводы независимых экспертов, которые содержатся в специальном докладе МАГАТЭ от

19 ноября 2008 г. А там говорится, что Иран уже произвёл 425,9 кг низкообогащённого урана. И Г. Милхолин, который уже 20 лет возглавляет в Висконсине проект по контролю за ядерным оружием, пришёл к выводу, что с помощью имеющихся у Ирана центрифуг он сможет за 2–3 месяца обогатить этот уран и получить 16,2 кг урана 235, применяемого для создания атомных бомб. А этих 16 кг уже будет достаточно для одной бомбы.

Близки эти расчёты и к выводам, к которым пришли в Израиле. Шеф военной разведки генерал-майор А. Ядлин заявил, что Иран уже перешагнул технический рубеж и способен теперь собрать ядерный заряд. «Иран продолжает накапливать сотни килограммов низкообогащённого урана и надеется использовать диалог с Западом, чтобы выиграть время, нужное для развития способности создать ядерную бомбу», — считает он[1].

Однако американская разведка опровергла эти выводы. Директор Национальной разведки США Д. Блэр заявил 10 марта 2009 г., что Иран располагает только низкообогащённым ураном, а решение о производстве высокообогащенного урана в Тегеране ещё не принято. Но тут же оговорился: «Наша текущая оценка такова, что минимальный срок, за который Иран технически способен произвести достаточно высокообогащённого урана для изготовления одного боезаряда, — это 2010–2015 гг.»[2].

И тут в печать проникли сообщения, что в начале апреля 2009 г. Вашингтон посетил высокопоставленный израильский чиновник (имя не называется), который поставил вопрос ребром: у Обамы осталось времени до конца этого года, чтобы убедить Иран прекратить обогащение урана. После того, как истечёт этот срок, Израиль может решить остановить завод в Натанзе силой, т.е. нанести по нему удар. Вопрос — способен ли Иран сделать атомную бомбу и если да, то когда — достиг критического уровня.

Что же касается российской разведки, то её оценки до сего дня в печать не попадали. Однако российские учёные-атомщики, в том числе работавшие на Бушере, с которыми мне удалось побеседовать ещё в начале 2007 г., считали, что работы по созданию ядерного оружия в Иране ведутся и он сможет создать свою атомную бомбу через 5–10 лет, т.е. в 2012–2017 гг.

Из американской же разведывательной эквилибристики можно сделать вывод: успехи Ирана в овладении полным ядерным циклом

---

[1] Коммерсантъ. 4 декабря 2008 г.

[2] Независимая газета. 12 марта 2009 г.

налицо. Это открывает ему доступ к созданию ядерного оружия. Вот только когда — в 2010, 2011, 2012 г.? Хотя это уже не столь важно. Мировому сообществу нужно срочно определяться и решать, что делать. И времени для этого осталось совсем немного.

Начало диалога или политическая игра?

Новый президент США Б. Обама ещё в ходе предвыборной кампании заявил, что превращение Ирана в ядерную державу недопустимо. Но тут же пообещал начать диалог с иранским руководством. А вступив в должность, послал 20 марта 2009 г. новогоднее поздравление иранскому народу, в котором объявил о «новом начале» отношений между Ираном и США. Но без какой-либо конкретики. После словесных реверансов, что Иран — это «великая цивилизация» и «великая культура», последовали заверения, что он, Обама, хочет установить конструктивные отношения, которые основывались бы не на угрозах, а на взаимном уважении (подробнее см. гл. 7).

1 октября 2009 г. в Женеве состоялась встреча заместителей глав внешнеполитических ведомств шести государств — «шестёрки» (Российской Федерации, США, Великобритании, Франции, КНР и ФРГ) с секретарем Высшего совета национальной безопасности Ирана С. Джалили. Договоренности были достигнуты, хотя и в самых общих чертах, по двум важным направлениям.

Первое. Договоренность о допуске инспекторов МАГАТЭ на строящийся иранский завод по обогащению урана близ города Кум.

Второе. Иран согласился в принципе, что передаст большую часть своего накопленного низкообогащённого урана в Россию для дальнейшего обогащения и последующего изготовления топлива для Тегеранского исследовательского реактора. Это, пожалуй, главное, о чём удалось договориться в Женеве. И хотя эту весьма общую договоренность ещё предстояло разработать в деталях на переговорах в Вене, пресса уделила ей основное внимание. В общем, всё вроде бы хорошо. Вот только не ясно, что означал сей шаг в политике Ирана. И между специалистами разгорелся спор — что это? Тегеран пошёл на попятную и кардинально меняет курс, опасаясь жёстких экономических санкций? Или это продолжение прежней политической игры с целью тянуть время, чтобы завершить создание ядерного оружия и присоединиться к таким де-факто ядерным державам, как Израиль, Индия и Пакистан?

Последующее развитие событий показало, что идёт продолжение этой политической игры. 2 декабря 2009 г. президент Ирана торжественно заявил: «Я объявляю, что с благословения Аллаха иранский народ самостоятельно сделает 20%-ное ядерное топливо и всё, что ещё потребуется»[1]. А затем 20 января 2010 г. Иран официально уведомил МАГАТЭ, что отвергает сделанные ему предложения о дообогащении урана за границей, и согласился лишь на поэтапный обмен ядерными материалами только на своей территории.

Мировое сообщество, естественно, обеспокоилось: что всё это значит? И специалисты высказывали разные мнения. Одни говорили, что Иран просто блефует. У него нет практических возможностей обогащать уран, и он специально нагнетает страсти, чтобы повысить ставки в переговорах с Западом. Другие утверждали, что у Ирана такие возможности есть. Но из 20%-ного урана нельзя сделать полноценную атомную бомбу. Для этого нужен уран, обогащённый до 80–90%. А из 20%-ного урана можно сотворить лишь так называемую грязную бомбу, хотя и она может вызвать сильное радиоактивное загрязнение. Однако, если процессу обогащения урана будет дан старт, то сегодня это может быть 20%-ный уран, а завтра 40%-ный, потом 50%-ный, 60%-ный и т.д. Так и до 80% путь будет недалёк.

И как бы в ответ на эти споры президент Ахмадинежад 11 февраля 2010 г. заявил, что Иран уже произвёл первую партию урана, обогащённого до 20%. «Иран теперь является ядерной державой», — объявил он на многотысячном митинге в Тегеране по случаю 31-й годовщины Исламской революции. Более того, по его словам, Иран «может обогащать уран даже до 80-процентного уровня, но делать этого не будет, поскольку в этом нет необходимости»[2]. А МАГАТЭ подтвердило, что Иран произвёл первую партию урана, обогащённого до 20%, выразив озабоченность относительно возможной военной составляющей иранской ядерной программы.

На этом бурное развитие событий начала 2010 г. не закончилось — оно только началось. В повестке дня мировой политики теперь одной из главных проблем становится появление ядерного оружия у Ирана, поскольку это превратит Большой Ближний Восток в «ядерный погреб» всего мира, наподобие тому, как в свое время Балканы были «пороховым погребом» Европы. И что тогда ждать — первую ядерную войну и катастрофический взрыв в этом уже взрывоопасном регионе и его ближайшем окружении?

---

[1] http://www. gazeta. ru /news/ politics /2009/12/03/ -a -3293992.shtml.

[2] Независимая газета. 12 февраля 2010 г.

Неудивительно поэтому, что в нынешних дискуссиях о путях решения проблем, связанных с появлением у Ирана ядерного оружия, на передний план выходит возможность нанесения США или Израилем бомбовых ударов по иранским ядерным объектам. При этом идут ссылки на то, что подобная операция уже была успешно проведена Израилем в 1981 г., когда 14 израильских самолётов, беспрепятственно пролетев над Иорданией и Саудовской Аравией, разбомбили иракский ядерный центр, где находился французский реактор «Озирак».

Однако сегодня не 1981 г., а Иран — это не Ирак тех лет. И США едва ли рискнут пойти на такую акцию, хотя, как заявил начальник российского Генштаба Н. Макаров, ссылаясь на своего американского коллегу — председателя ОКНШ М. Маллена, у США есть план нанесения ударов по Ирану[1]. Разумеется, у американских военных такие планы должны быть, но это вовсе не значит, что руководство страны, президент США пойдут на применение силы, поскольку Иран сможет нанести ответный удар по американским войскам в Афганистане и Ираке. Нельзя также исключать ударов Ирана по нефтяным объектам в Саудовской Аравии, ОАЭ и Кувейте. В результате Аль-Каида и Талибан восторжествуют, война против США в Ираке и Афганистане вспыхнет с новой силой. И что тогда — Вашингтону, безуспешно воюющему там уже много лет, влезать ещё и в третью, куда более опасную войну в Иране? Едва ли нынешний президент США решится на это. Хотя и такого развития событий полностью исключать нельзя.

А вот ударов Израиля по ядерным объектам Ирана, скорее, можно ожидать. Дело в том, что появление ядерного оружия у Ирана может означать смертельную угрозу для Израиля, который Тегеран грозится стереть с лица земли. И тогда это уже будут не просто слова. Учитывая небольшую территорию еврейского государства, плотность его населения и жаркий климат, для этого потребуются всего 1–2 атомные бомбы того типа, что были сброшены на Хиросиму и Нагасаки. А Хамас, Хезболла, да и Сирия на Голанских высотах доделают всё остальное. Поэтому, по мнению многих специалистов, для Израиля будет менее опасным нанесение удара по иранским ядерным объектам, чтобы не допустить создания им ядерного оружия, чем оказаться в ситуации, когда Тегеран овладеет этим оружием. В общем, по мнению российского политолога А. Пушкова, «дело неудержимо идёт к военной операции против Ирана»[2].

---

[1] http://www. gazeta. ru /news/ column/lukyanov/3326168.shtml.

[2] http://www. iran. ru /rus/print_news.php?news.id.=62263.

И тут возникает основной вопрос: что может сделать мировое сообщество, чтобы побудить нынешнее иранское руководство сменить курс и отказаться от создания ядерного оружия? Да и возможно ли это?

Речь может идти о выходе Тегерана из режима международной изоляции и о предоставлении ему экономических и финансовых субсидий, которые превратили бы Иран в процветающую страну Большого Ближнего Востока. И Иран должен быть заинтересован в этом. Ведь ,по статистическим данным, опубликованным в Тегеране в 2009 г., инфляция в стране составила 26%, а дефицит бюджета — 44 млрд долларов. А предлагаемая помощь будет, прежде всего, касаться сотрудничества в нефте- и газовой сфере, где у Ирана имеются огромные возможности.

С точки зрения американского, западного менталитета, всё правильно: большие деньги, материальное благополучие — это главное. Поэтому Иран должен быть заинтересован в получении таких благ, а это побудит его пойти на уступки и, в конце концов, отказаться от создания ядерного оружия. Но рассуждать так, значит не учитывать совсем другой менталитет, присущий иранскому руководству и, судя по всему, большинству иранского народа. Суть его выразил президент Ахмадинежад, когда в конце 2008 г. заявил: «Исламская революция была движением, которое не может быть ограничено только территорией Ирана. Это движение было направлено не только на создание новой системы, но также и на материализацию обещаний Бога. Исламская революция была фундаментальным и определяющим движением для всего человечества, соответствующим пути божественных пророков... Великий день, когда люди избавятся от своих злодеев и идолов, очень близок»[1].

Было бы большой ошибкой надеяться, что иранское руководство за обещание больших денег откажется от создания ядерного оружия, которое делает неуязвимыми завоевания этой исламской революции и её дальнейшего победоносного шествия по Большому Ближнему Востоку и далее везде. Такой же ошибкой были надежды на то, что советское руководство 1920–1960-х гг. проявит готовность за большие деньги отказаться от борьбы за победу коммунизма во всём мире.

---

[1] Коммерсантъ. 16 декабря 2008 г.

Возможные пути решения иранского кризиса

В этой непростой ситуации учёные-политологи во всём мире задаются вопросом: чего ждать и что делать? Сценариев появилось немало. В том числе неоднократно упоминавшаяся возможность нанесения Израилем бомбовых ударов по иранским ядерным объектам. США едва ли пойдут на такую акцию и, скорее всего, будут уговаривать Израиль не делать этого, так как в случае удара по Ирану может полыхнуть весь Ближний Восток в ущерб Израилю, США и поддерживающим их западным державам.

Реалистичный подход располагается в диапазоне между продолжением переговоров с Ираном, с тем чтобы побудить его прекратить обогащение урана, и выстраиванием отношений с ним, как с ядерной державой, на основе взаимного сдерживания и недопущения войны. Поэтому необходима ещё и модель оптимального и безопасного сосуществования с ядерным Ираном.

Шансы для ведения переговоров с Ираном до сих пор остаются. Президент Ахмадинежад особо подчеркнул, что Иран готов забыть прошлое, и предложил начать переговоры с чистого листа. Однако, если позиция противоположной стороны не изменится и будет заключаться в навязывании своей воли, то ответ иранского народа «будет тем же, что в своё время был дан господину Бушу».

Позиция Европы — это необходимость поиска путей мирного разрешения иранского кризиса без экстремальных вариантов, которые могут быть у Израиля и США. Её политика — это сочетание кнута и пряника. С одной стороны, обещание всяческих экономических и других благ, если Тегеран откажется от обогащения урана и откроет доступ инспекторам МАГАТЭ ко всем ядерным объектам. С другой — угроза введения санкций, которые отрежут Иран от внешнего мира и если не перекроют полностью, то сильно затруднят возможность создания ядерного оружия и затянут этот процесс на многие годы. А там, глядишь, Иран и образумится.

Что касается ещё одного участника «шестёрки» — Китая, то его интерес вроде бы очевиден — это поставки нефти из Ирана и растущая китайская экономика, кровно заинтересованная в стабильности этих поставок. Ещё в конце 2004 г. Пекин подписал с Тегераном соглашение о сотрудничестве на 30 лет, предусматривающее проекты на 70 млрд долларов. Китайская государственная компания «Синопек» займётся разработкой гигантских газовых запасов Йадаравана, строи-

тельством объектов нефтехимической и газовой промышленности, включая трубопроводы. В общем, Пекин успешно воспользовался санкциями в отношении Ирана, чтобы закрепиться на его рынке.

Однако среди экспертов существует мнение, что у Китая может быть и другой, скрытый интерес. Появление ядерного оружия у Ирана позволит ему на деле возглавить борьбу с США и тем самым оттянуть всё их противодействие на себя. Обе державы надолго увязнут в конфликте и ослабят друг друга. А это поможет Китаю стать мировым политическим и экономическим лидером, развяжет ему руки в районе Тихого океана и в отношении Тайваня. Но тут не исключается и возможность компромисса: США отказываются от продажи ракет Тайваню, а Китай в СБ ООН не будет препятствовать введению санкций против Ирана.

А каковы здесь интересы России?

Нередко их сводят к тому, что Россия строит АЭС в Бушере, получая за это немалые деньги. И в нынешней обстановке, когда иранский атомный энергетический рынок закрыт для большинства конкурентов, у России есть неплохие шансы получить новые контракты. Кроме того, Россия продаёт Ирану военную технику, и у неё есть возможности расширять это выгодное военно-техническое сотрудничество. По этим причинам наши ведомства и предприятия атомной промышленности, а также ОПК усиленно лоббируют такой курс.

Разумеется, Москва заинтересована в том, чтобы участвовать в развитии мирной ядерной энергетики Ирана и получать от этого прибыль. Но сейчас речь идёт о куда более важных проблемах — обеспечении национальных интересов и основ безопасности страны. Появление же у наших южных границ ядерной державы, возглавляющей мировое движение исламского экстремизма, не отвечает интересам российской безопасности. Будем откровенны и посмотрим правде в глаза. Если бы США и их союзники не вторглись в Афганистан, то весь военный и идеологический потенциал талибов был бы брошен на среднеазиатские и кавказские государства бывшего СССР. Под ударом оказалась бы и Россия. И тогда нам одним — Запад, конечно же, постарался бы отсидеться в стороне — пришлось бы вести борьбу против исламских экстремистов и террористов.

Однако нынешняя ситуация с Ираном во многом похожа на афганский сценарий, и будет ещё хуже, если Россия позиционирует себя наряду с США в качестве главного врага моджахедов и вызовет огонь на себя. Тогда моджахеды, чувствуя за спиной такого могучего покровителя, как Иран, могут избрать в качестве первоочередной цели борьбы не далёкую Европу или США, а нестабильный Кавказ и центральноазиатские республики СНГ. Не нужно забывать, что, с точки зрения ислам-

ского экстремизма, США это «Большая Сатана», а Россия — «Сатана Малая». В нашумевшем воззвании Аль-Каиды к папе Бенедикту XVI Чечня наряду с Афганистаном и Ираком фигурирует в одном списке стран, где происходит война между христианами и мусульманами.

Короче говоря, перед Россией стоит сложная задача выработки политики, которая совмещала бы геополитические интересы страны, стратегию нераспространения ядерного оружия с потребностями нашей атомной и других отраслей промышленности, экспортирующих товары и технологии двойного назначения. Причём, разумеется, приоритет должен быть отдан интересам обеспечения национальной и международной безопасности. Не следует забывать, что Иран вёл себя достаточно сдержанно во время конфликтов в Чечне и Таджикистане. А хорошие отношения с Ираном позволяют укреплять позиции России в «южном тылу» — в постсоветской Центральной Азии.

В этих условиях у России должна быть ясная и твёрдая цель — не допустить появление ядерного оружия у Ирана, на основе которой должна строиться стратегическая линия поведения. Но одновременно нужно учитывать и другой не менее важный стратегический интерес — проводить эту линию таким образом, чтобы не стать врагом Ирана и исламского мира в целом. При этом нужно иметь в виду и перспективу того, что Иран, несмотря на все усилия мирового сообщества, всё же сможет получить ядерное оружие и стать ядерной державой. Но и в этом случае Россия должна суметь сохранить с ним нормальные добрососедские отношения, построенные на взаимном безопасном сосуществовании.

На первый взгляд, цели эти кажутся внутренне противоречивыми. Но они отражают новые вызовы, связанные с глобализацией мира и возможностью столкновения цивилизаций. И, естественно, возникают вопросы, а есть ли у России возможность проводить столь непростую политику и в чём она должна состоять?

Россия всегда жила на стыке цивилизаций и до сих пор является примером их реального сосуществования и взаимодействия. На её земле проживают более 180 народов, которые говорят на разных языках. И все вместе — это единый многонациональный народ — православные, мусульмане, буддисты, иудеи и представители других религий, которые создают общее духовное и культурное пространство. Их гармоничное сосуществование и взаимовлияние были залогом нашего выживания на протяжении веков.

Отсюда следует уникальная роль, которую играла и теперь могла бы сыграть Россия в поддержании межцивилизационного согласия в мире. Его под угрозу ставят не только террористы и экстремисты всех мастей,

но и любые другие идеологизированные подходы к мировым делам. Ведь всякая политическая мысль может мутировать, в том числе и в экстремистском направлении. Примером такой мутации можно считать появление «либералистского фундаментализма», который проявил себя в политике США при президенте Буше-младшем, когда началось силовое навязывание демократии в Ираке и Афганистане.

И главное, что может и должна сделать Россия — это способствовать налаживанию диалога между Ираном и мировым сообществом. А начинать его надо без каких-либо предварительных условий и стараться выяснить, на каких условиях Иран готов отказаться от создания ядерного оружия. Причём эти условия могли бы включать гарантии безопасности, политические и экономические выгоды вплоть до согласия создать в Иране центр по обогащению урана, которым он мог бы снабжать все желающие страны, но под строгим повседневным контролем МАГАТЭ. Стоило бы подумать и над тем, чтобы подключить Иран к решению иракского кризиса.

Для такого продуктивного диалога осталось немного времени. Но его нужно начинать немедленно и энергично, выдвинув как одну из главных целей внешней политики России. При этом вести дело так, чтобы именно Россия стала посредником в переговорах между «шестёркой» и Ираном. И если этот диалог потерпит неудачу, то приступить к созданию вместе с США и Европой общей, ограниченной ПРО, разработать модель безопасного существования с ядерным Ираном на основе как совместных интересов, так и сдерживания.

А главное — мировому сообществу нужно, наконец, прийти к единому пониманию того, что такое терроризм и как с ним бороться.

Простой пример — Ливан. После разрушения экономической и жилой структуры страны в результате израильских бомбардировок именно экстремистская Хезболла занялась её восстановлением, затрачивая на это сотни миллионов долларов. Населению выделялись большие наличные деньги на восстановление и приобретение жилья. А что делало мировое сообщество? В лучшем случае посылало туда продовольствие, палатки и другую гуманитарную помощь. И то с трудом, через блокаду Израиля, которую Кофи Анану пришлось уговаривать снять. Поэтому неудивительно, что симпатии и поддержка населения Ливана, в том числе христиан, не на стороне мирового сообщества, а на стороне Хезболлы, т.е. исламского экстремизма. А теперь представим обратную картину — восстановлением Ливана сразу же занялась бы ООН. Уверен, в этом случае население Ливана выступало бы уже не на стороне Хезболлы.

Терроризм: как с ним бороться?

Россия может много предложить своим партнёрам по антитерроризму. Это, прежде всего, возможности разведки, политическое влияние в важных районах мира и опыт предотвращения терактов, а также ликвидации их последствий.

В Основополагающем акте Россия–НАТО 1997 г. борьба с терроризмом обозначена в качестве конкретной области консультаций и сотрудничества. В то же время ни у НАТО, ни у России не было ясного понимания, как развивать это сотрудничество и на чём сосредоточить своё внимание.

В Римской декларации «Отношения Россия–НАТО», принятой в мае 2002 г., когда был создан Совет Россия–НАТО (СРН), борьба с терроризмом уже выделена в качестве ключевой области практического сотрудничества. В ней определены новые совместные механизмы и процедуры, помогающие достигать лучшего взаимопонимания и сближения между Россией и членами НАТО.

Одним из таких механизмов стала Специальная рабочая группа по терроризму, в которой обсуждаются концептуальные подходы к противостоянию террористической угрозе и идёт поиск путей практического сотрудничества. К настоящему времени эта группа разработала и приняла ряд совместных документов. К ним относятся оценки:

- угроз и вызовов со стороны Аль-Каиды;
- террористических угроз силам по поддержанию мира на Балканах;
- террористических угроз самолётам гражданской авиации;
- угроз государствам — членам Совета Россия–НАТО, исходящих от исламского экстремизма и радикализма в Центральной Азии;
- современных и будущих террористических угроз грузовому и пассажирскому транспорту.

Важной областью является сотрудничество между военными. Для обсуждения этого вопроса и разработки практических рекомендаций совместных действий в Норфолке (США), Москве и Риме были проведены конференции на высоком уровне о роли вооружённых сил в борьбе с терроризмом. Другая область — использование нелетального оружия в борьбе с террористами. Под эгидой Конференции руководителей национальных военно-технических ведомств были организованы выставки и презентации новых технологий, разработанных российскими и западными компаниями, которые могут использоваться в контртеррористических операциях.

Научный комитет СРН сфокусировал своё внимание на научно-исследовательской работе в области борьбы с терроризмом. При нём создана группа экспертов по социально-психологическим последствиям террористических актов, которая провела анализ последних терактов в России, США и некоторых европейских странах. Были составлены рекомендации для действий в подобных случаях. В другой группе ведётся работа по обнаружению взрывчатых веществ, самодельных взрывных устройств и поясов террористов-смертников. Создаются группы экспертов по вопросам уязвимости транспортной инфраструктуры, по научно-техническим вопросам, связанным с возможностью применения террористами ядерных, биологических и химических устройств.

Летом 2005 г. в Любляне (Словения) под эгидой Совета Россия–НАТО прошла международная конференция, посвященная урокам, извлечённым из последних терактов. Там встретились представители правоохранительных органов, спасательных и медицинских ведомств, которые участвовали в операциях по реагированию на террористические акты, что позволило им совместно использовать свой практический опыт предотвращения террористической деятельности, ликвидации её последствий и освобождения заложников.

Проводились не только конференции, но, что более важно, и совместные учения. К ним относятся «Калининград-2004», где отрабатывались процедуры оптимального распределения обязанностей при ликвидации крупномасштабной катастрофы, и «Авария-2004» — по отработке задач безопасного хранения ядерного оружия. В 2005 г. Россия приняла участие в антитеррористических учениях НАТО в Средиземноморье «Активные усилия».

Один из ярких примеров совместных усилий — договоренность о разработке ежегодного плана действий по борьбе с терроризмом, достигнутая на стамбульской встрече на высшем уровне в июне 2004 г. И в декабре того же года министры иностранных дел СРН одобрили план действий по борьбе с терроризмом, в котором излагалась стратегия предотвращения терроризма, борьбы с террористической деятельностью и ликвидации последствий терактов. В общем, от протоколов о намерениях и учений происходит переход к анализу совместных действий, в том числе связанных с применением военных средств в ответ на террористическую угрозу.

Другим существенным элементом антитеррористического партнёрства в рамках СРН является сотрудничество в борьбе с торговлей наркотиками в Афганистане. Важность этого сотрудничества очевидна. Ведь деньги от продажи наркотиков зачастую идут на финансиро-

вание террористических организаций. На встречах экспертов по этой проблеме были определены следующие области сотрудничества: обмен информацией, в том числе и секретной, обучение специалистов и практическая поддержка служб по борьбе с наркотиками в Афганистане и государствах Центральной Азии. Уже осуществляется пилотный проект по подготовке специалистов для подразделений по борьбе с наркотрафиком в этих странах, в котором используются как мобильные, так и стационарные группы преподавателей, а также существующие учебные заведения, такие как российский центр «Домодедово».

Военные акции против террористов следует, конечно, продолжать. Но они не должны быть главным оружием в борьбе с ними. Войны прошлого, к которым готовились и готовятся армии Запада, для войны с террором бесполезны, о чём свидетельствует опыт военных действий Израиля в Ливане и США в Афганистане. Нужны новые способы и методы этой борьбы. А при сокращении роли военно-силового компонента на первый план должны всё больше выдвигаться экономические, финансовые, интеллектуальные и информационные ресурсы влияния на партнёров и оппонентов.

Примером весьма успешного антитеррористического сотрудничества можно считать Шанхайскую организацию сотрудничества (ШОС), куда входят Россия, Китай, Узбекистан, Казахстан, Киргизия и Таджикистан. В её рамках создана специальная Региональная антитеррористическая структура (РАТС), в функции которой входят проведение совместных антитеррористических учений, обмен информацией (в том числе секретной) и создание общего банка данных по терроризму. Главная её цель — борьба с терроризмом — должна быть не внутренним делом государств, а платформой международного сотрудничества. И результат налицо. Удалось составить единый список 14 террористических организаций, объявленных вне закона. Среди них — Аль-Каида, Исламское движение Узбекистана, Братья–мусульмане, Высший военный Маджлисуль Шура Объединённых сил моджахедов Кавказа и др.

В марте 2009 г. на Совете РАТС были одобрены программы сотрудничества стран ШОС на 2010–2012 гг. и проект Конвенции по борьбе с терроризмом. При этом Совет утвердил список международных террористов, подлежащих розыску, аресту или уничтожению. А замдиректора ФСБ России С.Смирнов заявил, что благодаря совместным усилиям антитеррористические структуры ШОС пресекли в минувшем году более 100 преступлений террористической направленности, из которых более 50 планировалось совершить в местах массового

скопления людей. В 2008 г. из незаконного оборота были изъяты 429 самодельных взрывных устройств, 2,2 тонны взрывчатых и 2,5 тонны ядовитых и отравляющих веществ. При этом выявлены и ликвидированы 180 баз подготовки террористов, задержаны более 500 боевиков, изъято большое количество оружия и боеприпасов[1]. В общем, результаты налицо.

А вот США явно терпят провал в попытке справиться с международным терроризмом исключительно силовыми методами. Их силовые односторонние акции пока привели, скорее, к противоположным результатам. Администрация Буша безрезультатно пыталась остановить программы создания ядерного оружия Северной Кореей и Ираном. Весьма негативные последствия имели вторжения в Афганистан и оккупация Ирака. Большой Ближний Восток по-прежнему далёк от демократии. Политическая нестабильность там увеличивается.

Но эти неудачи США лишь укрепляют моральный дух экстремистов. Рост их популярности в мусульманских странах, особенно с низким уровнем жизни, после 11 сентября 2001 г. стал тенденцией. Источником всех бед считаются западные правительства, которые обвиняются в том, что они стали марионетками США. А вот радикалы заботятся о нуждах простого народа. Это подтверждает и опыт войны Израиля против Хезболлы в Ливане. В общем, нужны новые военные стратегия и тактика.

А главное — на первый план должно выйти устранение причин, порождающих исламский экстремизм и терроризм. Без этого военные действия против террористов будут напоминать попытки вытирать воду с пола тряпкой, когда не перекрыт кран, из которого она хлещет.

Так что же делать?

Первое. Должна вестись борьба с нищетой и низким уровнем жизни. И она не должна ограничиваться гуманитарной помощью. В этом направлении ООН уже делает серьёзные шаги. Например, принята программа «Цели развития в новом тысячелетии», которая предусматривает сокращение на 50% числа людей, живущих в крайней нищете, обуздание эпидемий ВИЧ/СПИДа и обеспечение всеобщего доступа к начальному образованию. И что важно — эту программу поддерживают Всемирный банк и МВФ.

Но нужно идти дальше и разработать своего рода новый план Маршалла для экономического подъёма этих регионов, наподобие того, как такой план был разработан и осуществлён для подъёма Западной Европы из руин после Второй мировой войны. Этот план должен при-

---

[1] См.: Военно-промышленный курьер. 15–21 апреля 2009 г.

вести к созданию развитых, современных национальных экономик стран Большого Ближнего Востока, которые вписывались бы на равных в глобальную систему нынешней рыночной экономики. А для этого нужен не только план, но и большие деньги.

Второе. Преодоление фобии национального унижения. Пожалуй, это и есть самое трудное. И начинать нужно на Западе с самих себя, внося коррективы в знания людей о роли и месте западной истории и культуры в истории человечества. Тут у нас где-то в подсознании превратное представление об этой роли, и мы напрасно надуваем щёки. Ведь если обратиться к фактам, то письменная история человечества насчитывает пять тысячелетий. Но из них только на протяжении семи столетий Европа играла ведущую роль в мире: это греко-римская цивилизация и ещё три века — с XVII по XIX. Двадцатое столетие уже можно считать американским. А всё остальное время — четыре с лишним тысячелетия господствовала азиатская культура. Расцветала она прежде всего на Ближнем Востоке, в Индии и Китае — там и формировалась мировая культура. Да и совсем недавно, начиная с VII в. н.э., блистательная арабская империя почти тысячу лет доминировала в мире. Она охватывала Центральную Азию, Ближний Восток, Северную Африку и юг Европы. В период расцвета она достигала Франции. И только в 1492 г. завершилось арабское владычество в Испании.

Как-то в ходе поездки по Ближнему Востоку я пытался рассказать одному из руководителей Советского Союза об этом доминировании восточных культур в истории человечества и их влиянии на нашу российскую культуру. Он слушал, а потом строго спросил: скажите мне, но только конкретно, что я, как русский человек, получил от этой восточной культуры? Я ответил: каждое утро вы принимаете душ или ванну. Этот обычай мыться по утрам пришёл в грязную и нищую Европу с процветающего Востока. Реакции на это не последовало.

В общем, нужна всесторонняя программа борьбы с исламским экстремизмом и терроризмом, которая не сводилась бы только к военным действиям, а выкорчёвывала бы их корни. Необходимо разработать и новую тактику точечных операций против отдельных групп террористов, совершивших или собирающихся совершить теракт, так, чтобы это не было ударом по непричастному к ним населению.

И главное — выработать глобальную стратегию устранения причин, порождающих исламский экстремизм и терроризм. Именно Россия и Евросоюз должны проявить здесь инициативу, начав такую работу на уровне учёных и экспертов, поскольку на данном этапе на государственном уровне договориться не удаётся. И время не ждёт.

Глава 15. Иммиграция, мультикультурализм и исламский экстремизм в Европе

Не проходит ни одного дня, чтобы в европейских средствах массовой информации не появились сообщения на тему иммиграции. Борьбе с нелегальной иммиграцией посвящаются встречи европейских политиков на высоком уровне, как это было в июле 2009 г. в Стокгольме, где собрались министры иностранных дел Евросоюза. Центральные газеты и материалы информационных служб пестрят такими заголовками: «12 миллионов нелегальных иммигрантов Евросоюза ждут решения своей судьбы», «Грецию, Мальту и Кипр захлёстывает волна нелегальной иммиграции», «Рабство по-европейски», «Британцы снова выступают против иностранной рабочей силы», «Французские власти закроют стихийный лагерь мигрантов», «В Нидерландах не любят приезжих» и т.п.

В конце первого десятилетия XXI в. в центре внимания СМИ в связи с проблемами иммиграции находились Италия, Греция и Франция, а Британия отличилась тем, что в июне 2009 г. на выборах в Европарламент победу от этой страны одержали два представителя расистской Британской национальной партии. В 2008 г. количество незаконных иммигрантов в Италии выросло на 35 тыс. человек, что на 70% превысило их численность за предыдущий год. В этой ситуации Рим прибёг к новой тактике борьбы с нелегалами, которая, по мнению правозащитников, нарушает Женевскую конвенцию о беженцах: несколько раз в 2009 г. сторожевые корабли страны перехватывали различные плавучие средства у о. Лампедуза и выдворяли нелегалов обратно в Ливию. Кроме того, Италия заявила о признании лишь политического статуса беженцев и фактически приравняла нелегальную иммиграцию к уголовному преступлению.

Всего в 2008 г. Средиземное море из Северной Африки и Ближнего Востока в Европу пересекли около 70 тыс. человек, подавляющее большинство которых влилось в ряды нелегальных иммигрантов. В мае 2009 г. в центре Афин произошла стычка националистов с нелегальными иммигрантами, уже четыре года занимающими заброшенное здание Дворца правосудия. Греция бьёт тревогу, ведь 50% попадающих в Европу нелегалов проникают сюда через эту страну. Всё лето 2009 г. то там, то здесь в парижских этнических пригородах вспыхивали беспорядки, которые представляют собой в уменьшенном масшта-

бе «восстание пригородов», разразившееся в 2005 г. По сообщениям французской прессы, в этих кварталах процветает наркоторговля, а безработица среди молодёжи достигает 40%. Ясно, что на фоне мирового экономического кризиса проблема «чужака» в Европе будет только обостряться.

В начале XXI в. каждый 35-й житель планеты был международным мигрантом. Если бы мигранты составляли население одной страны, она заняла бы по численности пятое место в мире. По данным ООН, в 2002 г. мигрантов насчитывалось в мире 175 млн, а прогноз на 2050 г. составил 230 млн. Европа лидирует по количеству иммигрантов — 60 млн человек, за ней следуют Азия и Северная Америка. Ещё не так давно, до середины XX в., именно США и Канада были главными магнитами для переселенцев со всего мира. С 1846 по 1939 г. только Европу в направлении Западного полушария покинули около 60 млн человек[1]. В Старом свете из их числа трудовые, экономические мигранты составляют большинство, значительно опережая нелегалов и вынужденных переселенцев, беженцев. Иностранная рабочая сила и мигранты первого поколения составляют 26% рабочей силы в Австралии, 22% — в Новой Зеландии, 20% — в Канаде, 16% — в США, 10% — в Германии, 6–8% — во Франции и Англии, 4% — в Испании и Италии. Более того, между 1965 и 2000 гг. количество мигрантов в мире удвоилось — с 75 до 150 млн человек. По расчётам ООН, в 2002 г. 185 млн человек более 12 месяцев проживало за пределами страны своего рождения. Данная цифра велика, хотя и составляет немногим более двух процентов мирового населения.

При всей впечатляемости приведённых данных уникальности в фактах массового переселения населения из одних регионов в другие нет. Развитие человечества на протяжении всей истории сопровождалось активными миграционными процессами. При участии миграции складывались целые империи, включая Российскую, но и разрушались в результате неё, как это, например, случилось с Древним Римом. Благодаря миграции возникли и формировались многие страны, включая США, британские переселенческие колонии и доминионы, большинство стран Латинской Америки.

Выделяют несколько глобальных миграционных волн. Характерной чертой последней, прокатившейся по миру после окончания Второй мировой войны, стало направление основных миграционных потоков в Западную Европу. В последние десятилетия прошлого столе-

---

[1] См.: *Miller Mark J.* The World on the Move: Current Trends in International Migration. «Global Dialogue. The Era of Mass Migration», Autumn 2002. P. 1.

тия в неё хлынули выходцы из бедных и беднейших стран Азии и Африки. Сила этой миграционной волны подпитывалась многими факторами, в том числе перекраиванием границ в Европе после 1945 г., распадом империй — Британской, Голландской, Французской, а позднее и распадом Советского Союза. Свою роль сыграл процесс старения населения в европейских странах по мере увеличения их благосостояния, дешевизна иностранной рабочей силы, что было чрезвычайно привлекательно для европейских экономик, длительное время — либеральное миграционное законодательство большинства развитых стран, новый качественных этап в развитии СМИ, донесших до всех уголков земного шара образы сытой и преуспевающей жизни «общества изобилия».

Значительное влияние на ситуацию с интеграцией мигрантов во второй половине XX в. оказал фактор коммуникаций (удешевление транспортных услуг, телефонной связи, массовое распространение Интернета и мобильной связи), т.е. качественное облегчение по сравнению с недавним прошлым решения проблемы передвижения и общения на расстоянии. Если раньше мигранты из других регионов за пределами Европы прибывали сюда в своём большинстве на постоянное место жительства, то со временем значительно выросла пропорция временной, сезонной миграции, а те, кто основывался на новом месте, переставали чувствовать себя оторванными от исторической родины. Кроме того, значительная и возрастающая часть мигрантов в европейских странах предпочитала селиться компактно, воспроизводя первоначальную среду обитания. В результате ослабевало стремление хорошо изучить государственный язык страны-реципиента, воспринять её обычаи, традиции и нравы.

Ассимиляция или мультикультурализм?

В отличие от потоков предыдущих волн миграции, на этот раз, во второй половине XX в. и по нарастающей, появились и укоренились две новые проблемы, о которых не слышали со времён экспансии Арабского халифата на Иберийском полуострове и Османской империи в Юго-Восточной Европе. Во-первых, среди мигрантов значительную часть составили мусульмане; во-вторых, они перестали стремиться слиться с новым для них социокультурным окружением. Если раньше Европа знала только одну модель интеграции — ассимиляционную, то теперь многие увидели спасение в модели мультикультурализма, многокультурья.

В то же время не надо забывать, что, как и в прошлом, до сих пор основной объём миграционных потоков имеет не межрегиональную, а внутрирегиональную природу. Также не меньше людей перетекает между государствами с переходным типом развития и развивающимися государствами, чем между всеми ними и развитыми странами. Например, миграция в страны Запада достигает порядка 7,5 млн человек в год, что составляет не более половины мировой численности мигрантов. Но всё же необходимо учитывать, что если снять все барьеры перед иммиграцией в развитые страны, то эта цифра увеличилась бы на порядок.

Однако внутрирегиональные проблемы, вызванные миграцией, не так заметны, достаточно вспомнить страхи по поводу «польского водопроводчика» как символа «нашествия» дешёвой рабочей силы из Восточной Европы в Западную после расширения Евросоюза в 2004 и 2007 гг., которые в целом оказались беспочвенны. Наиболее серьёзные проблемы появляются тогда, когда в соприкосновение и смешение приходят большие массы представителей разных цивилизаций с отличными религиозными и ценностными ориентирами.

Ассимиляционная модель в наиболее последовательном виде представлена в Западной Европе Францией и Данией; модель мягкой ассимиляции демонстрирует Швеция: модель многокультурья — Британия, Германия и страны Бенилюкса. Суть ассимиляционной модели, разновидностью которой является классическая и уходящая в прошлое модель американского «плавильного котла», — в растворении пришлых культур и ценностей в автохтонной среде, что не исключает её обогащения в результате этого процесса. Логика этой модели понятна: в современном мире невозможно да и не нужно препятствовать перетеканию людей из одних регионов в другие; нужно использовать положительные стороны этого процесса, однако при этом интегрировать переселенцев на своих условиях.

В свою очередь, суть многокультурья — в признании возможности параллельного существования и взаимовыгодного взаимодействия этнических, многосоставных общин, представляющих не только разные культуры, но и разные цивилизации. Логика этой модели также понятна: и она отталкивается от тезиса об объективном и необратимом процессе «переселения народов», но признаёт невозможность интеграции на принципах ассимиляции в условиях, когда объекты интеграции — столь разные и во многом несоединимые культуры и ценности. Считается, что культурное и в определённой степени ценностное разнообразие обогащает общество, делает нацию более динамичной и способной быть возничим глобализации, а не понукаться

ею. С точки зрения этой модели, нет доминирующей культуры, которая объединяла бы остальные на базе единых духовных ценностей. Эту модель нередко образно называют «крупно нарезанным салатом». В то же время подразумевается, что некая базовая система нормативов и ценностных установок всё же должна существовать, но за её границами, размытыми и плохо очерченными, допускается ценностный и культурный плюрализм. Востребованность мультикультурализма коренится в эпохе национальных государств, продолжающейся до сих пор, а также в современном процессе обострения культурных идентификаций под влиянием глобализации.

Модель ассимиляции и модель многокультурья отвечают на объективные реалии современного мира. Не больше двух десятков государств, включая Данию и Голландию, претендуют на статус моноэтнических, да и они становятся всё более гетерогенными под влиянием всеохватывающих миграционных и демографических процессов. Лишь в половине государств мира ведущая этническая группа составляет более 75% населения. К монокультурным государствам нельзя отнести и те страны, которые по внешним признакам являются моноэтническими. Например, испанцы и японцы составляют в своих государствах абсолютное большинство, однако, с культурной точки зрения эти государства многолики. Или феномен объединённой Германии, в которой западные и восточные немцы, по мнению нобелевского лауреата, писателя Г. Грасса, так и не превратились в единый народ. По мере усложнения этнического состава и культурного ландшафта каждой отдельной страны привлекательность и популярность мультикультурализма возрастает по сравнению с идеями ассимиляции. Поэтому мультикультурализм становится всё более востребованным как для регулирования сосуществования различных коренных этно-культурных групп, как это происходит в Испании, Британии, Бельгии, так и для регулирования взаимодействия коренного населения с пришлым.

Существует немало разновидностей обеих моделей, и жизнь, в отличие от умозрительных схем, как всегда, многообразнее. Надо сказать, что в рамках реализации обеих моделей речь о полноценной интеграции раньше не шла, если использовать этот термин в строгом значении как слияние, в результате которого обе или несколько составляющих, обогащаясь, обретают новое качество (хотя в этом и должен, вероятно, состоять идеал политики в сфере культуры, демографии, духовной жизни). Препятствием на этом пути, среди прочего, стала распространившаяся в немецкоязычных странах — Германии, Австрии, а также в Швейцарии — концепция гастарбайтера, рабочего-

гостя, которого приглашают на работу временно. Соответственно политика этих государств не была направлена на интеграцию «гостей», многие из которых задерживались навсегда. Несмотря на то, что концепция гастарбайтера на практике имела лишь ограниченный успех, многие европейские государства, включая, помимо названных стран, Бельгию, Францию, Испанию, Португалию, продолжают внедрять всё новые и новые программы по привлечению временной рабочей силы в сферы туризма, сельского хозяйства, строительства. В отличие от них Британия и Франция как бывшие империи длительное время проводили либеральную иммиграционную политику и терпимо относились к стремлению выходцев из своих бывших колоний навсегда остаться на новой родине.

Термин «интеграция» стал предметом дискуссий ещё в 1960-е гг. Видный британский политик Р. Дженкинс так говорил об этом в 1966 г.: «Термин “интеграция” может вводить в заблуждение. Я не считаю, что он означает утерю иммигрантами своей идентичности и культуры. Я не думаю, что нашей стране нужен плавильный котёл, который превращает всех в единообразную массу... Я определяю интеграцию не как процесс ассимиляции по наименьшему знаменателю, а как процесс предоставления равных возможностей, который сопровождается культурным многообразием в атмосфере взаимной терпимости»[1]. Несмотря на то, что такие страны, как Британия, Франция, Германия, придерживались разных иммиграционных моделей, во всех из них широко использовался термин интеграция, но смысл в него вкладывался разный.

Для Европы в целом проблема миграции осложнялась собственной демографической проблемой. В 1900 г. численность европейцев составляла 390 млн человек, или четверть населения планеты. В 2025 г. их будет насчитываться более 700 млн, но это составит лишь 9% мирового населения. Причём в следующие несколько десятилетий рост числа европейцев будет происходить главным образом за счёт притока иммигрантов из Азии и Африки. В то же время к 2025 г. доля проживающих в Латинской Америке увеличится в мировом населении с 6,6 до 8%, в Азии — с 55 до 60%, в Африке — с 9 до 13%. Для простого воспроизводства населения показатель быстроты замены выбывающих поколений должен составлять минимум 2,1. В Европе же средний коэффициент составляет порядка 1,4. В то же время рождаемость среди европейских иммигрантов-мусульман значительно выше.

---

[1] Цит. по: *Brighton Shane*. British Muslims, multiculturalism and UK foreign policy: «integration» and «cohesion» in and beyond the state. «International Affairs», 83: I, 2007. P. 5.

Во Франции мусульмане составляют уже около 10% населения, в Голландии — 6%, в Германии — 4%. Ожидается, что в США после 2050 г., несмотря на более высокие показатели рождаемости среди белого неиспаноязычного населения (по сравнению с Европой), оно превратится в меньшинство.

И всё же нет причин для фатализма и слишком мрачных прогнозов. Да, количество незаконных иммигрантов в Европе растёт и будет расти, не говоря уже о переселенцах на законных основаниях. В ближайшие годы миграционное давление на Европу извне будет только увеличиваться. Но если посмотреть дальше середины XXI в., то ситуация с демографической точки зрения изменится. Большинство расчётов демографов показывает, что к 2050 г. рост численности населения планеты достигнет своего пика — порядка 8 млрд человек. К тому времени может быть в значительной степени решена и проблема крайней бедности в странах бывшего «третьего мира», что снизит отток проживающих в нём людей. На прекращении активного притока мигрантов в Европу скажется и то, что укрепят своё благосостояние другие регионы планеты, став привлекательными для переселенцев и беженцев. Наконец, демографический упадок Европы в части её коренного населения не обязательно будет продолжаться вечно, ведь переживала Европа однажды феномен «бэби-бума» — взрыва рождаемости.

При сравнении эффективности и жизнеспособности моделей мультикультурализма и ассимиляции на явное преимущество не претендует ни одна из них. По-видимому, Европа будет идти по пути выработки компромиссного, комбинированного варианта интеграции.

Быстрое увеличение количества мигрантов в европейских странах из других цивилизационных ареалов ведёт к появлению серьёзных проблем. Всё чаще мигранты выбирают не путь ассимиляции, как это было принято в 1950–1970-е гг., но по-своему понятого многокультурья — как свободы создания общин-капсул, добровольных гетто, замкнутых в себе. Уже выросло второе и растёт третье поколение «коренных пришельцев», тех, кто считает себя полноценным гражданином ЕС, а следовательно, свободен от комплекса неполноценности, свойственного «гостю в чужом доме» — первой волне послевоенных иммигрантов. Потомки последних начинают громко выступать за свои права, требовать, часто справедливо, своей доли социального пирога. Вместе с тем их наиболее радикальная часть становится питательной средой для экстремистских проявлений. Многокультурье в Европе всё больше превращается в то, что в США называют «крупно нарезанным салатом», т.е. это не интеграция через признание равноценности (коллектива, а не индивида), а то, что политолог А. Лейп-

харт назвал «многосоставным обществом», которое может быть крайне нестабильным, подверженным этническому национализму, в отличие от национализма гражданского.

В результате, с одной стороны, происходит укрепление правых и правонационалистических сил в Европе, что в очередной раз продемонстрировали выборы в Европарламент в июне 2009 г., с другой — всё чаще к насильственным методам утверждения своих прав и мировоззрения прибегают вчерашние мигранты. Падкая на ксенофобию и расизм Британская национальная партия на своём интернет-сайте выступает за прекращение «провалившегося» мультиэтнического эксперимента и позиционирует себя как защитница коренных британцев от политики «культурного обезличивания». «Если нынешняя демографическая тенденция продолжится, — говорилось на сайте организации в 2008 г., — то мы, коренные британцы, превратимся в этническое меньшинство в своей собственной стране. Мы призываем к немедленному прекращению всякой иммиграции и введению системы добровольного переселения для законных иммигрантов... Мы запретим позитивную дискриминацию, которая превратила белых британцев в жителей второго сорта»[1]. Заявления подобного рода неоднократно делали представители Национального фронта во Франции, Народной партии в Австрии, Партии свободы в Голландии, других правопопулистских движений.

Параллельно Европа становится свидетелем волнений и беспорядков, организованных иммигрантской молодёжью: «восстание пригородов» во Франции в 2005 г., «карикатурный скандал» в Дании, убийство кинорежиссёра Т. Ван Гога в 2004 г. После 2003 г. по Европе как реакция на войну против Ирака прокатилась не только волна антивоенных демонстраций, но и серия терактов, особо кровавых в Мадриде в 2004 г. и в Лондоне в 2005 г. В целом растут не только масштабы радикализации ислама в Европе, но и уровень расизма, исламо- и ксенофобии. Важно отметить, что мусульман в Европе, как и других иммигрантов из развивающихся стран, нельзя представлять как единое целое. Турки и курды в Германии и Голландии, пакистанцы, бангладешцы и выходцы с Ямайки в Великобритании, мигранты из Северной Африки и Ближнего Востока во Франции и Италии — далеко не одно и то же.

В прошлом упор в основном делался на уязвимость мигрантов, оказавшихся в новой социальной среде, а не на проблемы местного населения, вызванные иммиграцией. Поначалу конфликты в страны-

[1] http://bnp.org.uk.

реципиенты мигранты привозили с собой как отражение межрелигиозного, межэтнического и других форм противостояния в стране или регионе исхода, например, палестино-израильское или сикхо-индийское. В Германии из более чем двух миллионов переселенцев турецкой национальности одну треть составляют курды, из которых несколько десятков тысяч — сторонники Курдской рабочей партии, занесённой в список террористических организаций, а эти тысячи — её члены. Соответственно, турецкая внутринациональная проблема не раз выплёскивалась на улицы немецких городов.

Однако никогда до 1980–1990-х гг. проблема безопасности, вызванная миграцией, не принимала форму системного противостояния части мигрантов и принявших их обществ. На проблему исламского экстремизма серьёзное внимание в развитых странах обратили лишь после атак на Пентагон в Вашингтоне и на башни Торгового центра в Нью-Йорке. В Германии из трёх миллионов мусульман, проживающих в стране, около одного процента придерживаются экстремистских взглядов, что, казалось бы, относительно немного, но в абсолютном выражении — это 30 тыс. человек, представляющих собой питательную среду для проповеди радикальных методов утверждения своих взглядов. Реакция обществ в развитых странах на события 2001 г. и последующих лет, распространение в массовом сознании негативного отношения к проживающим в них мусульманским общинам, как к потенциальному источнику опасности, стало свидетельством если не провала, то серьёзных неудач предыдущего периода реализации политики интеграции, которую так часто в прошлом многие европейские политики поспешно заносили в свой актив.

И дело не в том, что за этими заявлениями ничего не стоит, а в том, что интеграция мусульман, в тех или иных формах состоявшаяся, носила в значительной степени механический характер, была интеграцией «тел, а не умов». Многие мусульмане (и не только) стали членами модернизированных обществ, но при этом не стали продуктом вестернизации. Красноречивым, например, является тот факт, что членами гамбургской ячейки Аль-Каиды, к которой принадлежал М. Алла — один из главных участников атаки на небоскрёбы-близнецы, были люди, которые по внешним признакам — образованию, социальному статусу, поведению — вполне подходили под образ удачно интегрированных мусульман. То же можно сказать о мусульманах — участниках террористических атак в Лондоне в июле 2005 г., о тех, кто планировал взрывы самолётов на трансатлантических маршрутах в августе 2006 г., об организаторах взрыва в аэропорту Глазго летом 2007 г.

События 2001 г., последовавшие за ними военные кампании в Афганистане и Ираке не стали отправной точкой феномена исламского экстремизма и в целом — изменения отношения западных государств к проблеме иммиграции. Устрожение, а затем и ужесточение законов после периода либерального отношения к мигрантам (1950–1970-е гг.) стало нормой для большинства стран Евросоюза задолго до объявления Бушем-младшим «войны с террором» и нового крестового похода. «Европейская крепость» строилась с 1980-х гг. В последнее десятилетие эта тенденция особенно проявилась в Германии, Швеции, Дании, Британии. В последней с 2008 г. начался беспрецедентный с точки зрения британских традиций процесс выдачи удостоверений личности как один из методов борьбы с нелегальной иммиграцией и терроризмом.

Если раньше конфликтность, связанная с иммиграцией, проявлялась на рынках труда, в сфере доступа к социальным благам, то в начале нового столетия она обрела политическую экстремистскую составляющую. Миграция в Европу из других регионов мира стала приводить к накоплению напряжения в отношениях и между самими европейскими странами. Показательна в этой связи ситуация, сложившаяся в 1999–2002 гг. вокруг лагеря беженцев (в основном иракцев и афганцев) во французском городке Сангейт у тоннеля под Ламаншем, которая заметно испортила отношения между Парижем и Лондоном.

Всё громче звучат голоса тех, кто призывает допускать в Европу только квалифицированную иностранную рабочую силу, востребованную на местном рынке труда. Под вопрос ставится тезис об экономической выгоде иммиграции в целом. Например, результаты исследования МВД Великобритании показали, что в 2000 г. затраты, связанные с иммиграцией, обошлись казне в 28,8 млрд фунтов стерлингов, а доходы составили 31,2 млрд[1]. С точки зрения системы налогообложения, страна получила дополнительно 2,4 млрд фунтов стерлингов. Критики «чрезмерной иммиграции» сразу указали на то, что эта сумма составила 0,25% от бюджета Британии за 2000 г., тогда как увеличение населения в результате притока мигрантов — 0,31%, т.е. подушный ВВП фактически сократился.

Другим аргументом критиков либеральной иммиграционной политики является то обстоятельство, что до 70% иммигрантов не работают или не имеют постоянной работы. Один из факторов — семейные традиции отдельных этносов. Так, в Британии только 20% жен-

---

[1] См.: *Gott C., Johnston K.* The Migrant Population in the UK: Fiscal Effects. Occasional Paper 77. Research Development and Statistics Directorate, Home Office, London, 2002.

щин из бангладешских семей и 30% женщин из пакистанских семей выходят на рынок труда[1]. Необходимость иммиграции с точки зрения решения демографической проблемы Европы и соотношения между работающими и неработающими ставится под сомнение на том основании, что старение населения в развитых странах — неизбежный процесс. Причём со временем среди мигрантов, прибывших из стран с высокой рождаемостью, коэффициент фертильности снижается и ненамного превосходит показатель рождаемости среди коренного населения.

Проблемы Старого Света предлагается решать с помощью внутриевропейских ресурсов, а не за счёт привлечения людской массы со стороны. Например, европейские страны в целом характеризуются достаточно низким показателем занятости среди трудоспособного населения, в том числе и из-за проблемы безработицы. В этом кроется значительный ресурс собственной рабочей силы. Другой способ решить проблему её нехватки — перераспределение рабочей силы внутри Евросоюза, когда работу в западноевропейских странах, не требующую высокой квалификации, занимают выходцы из ЦВЕ. Наконец, у Европы имеются значительные резервы для повышения производительности труда в рамках социальной рыночной модели. Таким образом, утверждают противники иммиграции, европейская экономика вполне может оставаться конкурентоспособной и эффективной в условиях снижения численности своего населения и его старения.

И всё же, несмотря на все трудности, связанные с реализацией концепций мультикультурализма и ассимиляции, на фоне демографических проблем Старого Света большинство европейских стран продолжает скрепя сердце терпимо относиться к иммиграции, ведь пока другого способа повернуть вспять или хотя бы приостановить падение численности населения у них нет. Реальность такова, что низкоквалифицированный и в особенности неквалифицированный труд по-прежнему остаётся уделом в основном приезжих, так как коренные жители Западной Европы (и в этом её быстро догоняет Восточная) давно отвыкли выполнять черновую работу. Человеческие ресурсы, борьба за их удержание и приращение остаются в государственных стратегиях важным компонентом геополитических и геоэкономических расчётов.

---

[1] См.: *Sly F., Thair T., Risdon A.* Labour Market Participation of Ethnic Groups. «Labour Market Trends», December 1998. P. 631–639.

«Джихад» против «Макмира»

Тема «секьюритизации» иммиграции в контексте внутренней безопасности, сращивания проблем иммиграции и безопасности, представления о том, что миграция — один из источников конфликтов внутри развитых государств — возникла относительно недавно[1]. Конечно, мусульманские страны, расположенные в регионах высокой нестабильности, привлекли к себе внимание конфликтологов ещё в 1960-е гг., но особенно — после исламской революции в Иране в 1979 г. Именно тогда на ислам стали смотреть как на источник потенциальной угрозы для безопасности западных стран.

Для государств ЕС исламский фактор превратился из внешнего во внутренний в 1990-е гг. В Амстердамском договоре 1997 г. темы иммиграции и предоставления политического убежища были объединены и переданы в ведение государственных органов правопорядка. Традиционные «земли обетованные» — англосаксонские государства, становившиеся приютом для сотен тысяч и миллионов иностранцев задолго до второй половины XX в. — США, Канада, Австралия, Новая Зеландия, — длительное время не сталкивались с системными проблемами безопасности, вызванными миграцией. Для политиков в США водоразделом стал сентябрь 2001 г., для Европы — теракт в Мадриде в 2004 г. Специалисты же обратили внимание на эту тему в начале прошлого десятилетия[2]. Наиболее проницательные исследователи стали рассматривать тему секьюритизации в увязке с концепцией мультикультурализма и взаимодействия цивилизаций.

В этой связи не обойтись без упоминания общеизвестной работы С. Хантингтона «Столкновение цивилизаций?», опубликованной в 1993 г. Именно в ней автор выступил с предостережением о том, что объективное разнообразие мира, главный источник которого, с его точки зрения, — культурные различия цивилизационного порядка, скрывает конфликтность экзистенциального плана. Менее известна более поздняя работа Хантингтона «Запад и все остальные», вышедшая в 1997 году[3]. В ней он повторил свой тезис о делении мира на разные цивилизации, обладающие принципиальными отличиями, и о боль-

---

[1] Точнее сказать, эта тема возникла вновь на новом историческом этапе, так как Европа многократно за прошедшие столетия становилась ареной столкновений и гонений на религиозной и этнической почве.

[2] См.: International Migration and Security. Ed. by Myron Weiner. Boulder, Colorado, 1993.

[3] См.: *Huntington S.* The West and the Rest. «The Prospect»/ London, February 1997.

шом потенциале конфликтности в отношениях между ними. Однако на сей раз учёный недвусмысленно высказался против попыток навязать ценности «западной цивилизации» остальному миру. Правда, делает он это, исходя не из каких-либо моральных соображений, а признавая неспособность Запада на фоне изменения соотношения сил между цивилизациями и дальше навязывать свою волю другим. Фактически Хантингтон предложил идею мультикультурализма как основу взаимодействия разных цивилизаций. К его мнению не прислушались, и после 2001 г. внедрение западных ценностей в мусульманском мире продолжилось, на сей раз откровенно силовыми средствами.

За несколько лет до исламизации проблемы радикализма Хантингтон прозорливо писал о подспудно происходивших процессах накопления конфликтного потенциала в межцивилизационных отношениях. Этот тезис одинаково применим и к анализу ситуации внутри стран западной цивилизации, в которых процесс перемешивания цивилизаций набирает обороты. «Модернизация и экономическое развитие, — пишет автор, — не только не требуют культурной вестернизации, но часто ведут к противоположному — к возрождению незападных культур. На индивидуальном уровне переселение людей в незнакомые им города, приобретение неизвестных ранее профессий вырывают их из традиционной среды, рождают чувство отчуждения, ведут к кризису идентичности, для преодоления которого помощником часто становится религия... Глобальное усиление религиозного фактора является прямым следствием модернизации»[1]. Возрождение незападных культур, считает Хантингтон, происходит активнее всего в мусульманских и азиатских обществах. Он обращает внимание на то, что усиление позиций ислама, возможно, за исключением Ирана, происходило в 1980–1990-х гг. во всех мусульманских странах.

На сегодняшний день исламская цивилизация представляет собой одно из наиболее заметных человеческих мегасообществ, а ислам, пожалуй, — самую динамичную религию. К этой цивилизации принадлежит около полусотни стран и более одного миллиарда человек. В странах Евросоюза их обосновалось не менее 15 млн. Необходимо отметить, что европейская/западная цивилизация и мусульманская на протяжении веков развивались в одном русле и, по сути, были частями средиземноморской цивилизации[2]. С точки зрения религии ,они также вышли из одной авраамической традиции. До XIV–XV вв.

---

[1] *Huntington S.* Op. cit. P. 7.

[2] См.: *Кирибаев Н.* Мусульманская цивилизация: вызовы глобализации // Свободная мысль. 2007. № 11. С. 142.

исламская цивилизация удерживала передовые позиции; именно исламская наука и культура стали для Европы связующим звеном между античностью и эпохой Возрождения.

XV в. стал в этом отношении переломным, обозначив длительный период постепенного ослабления позиций исламской цивилизации, который продолжался до второй половины XX в. С точки зрения темы межцивилизационного и внутрицивилизационного мультикультурализма, яблоком раздора между европейской и исламской цивилизациями стал вопрос о секулярности. Мусульманский мир никогда не знал принцип «Богу — богово, кесарю — кесарево», и подавляющее большинство мусульманских стран не приняло идею светского государства. До сих пор это остаётся одним из важнейших факторов, препятствующих адаптации мусульман-иммигрантов к западному образу жизни. И наоборот, западные социально-политические модели не удалось внедрить практически ни в одной мусульманской стране, за исключением в какой-то степени Турции.

Проблемы мультикультурализма, конечно, не сводятся к трудностям интеграции мусульман в западные общества. Их нежелание воспринимать западный образ жизни является проявлением намного более широкого феномена, связанного со столкновением глобализации и идентичностей. Американский исследователь Б. Барбер образно назвал эти два явления столкновением Макмира — производной от названия ведущей международной компании быстрого питания «Макдональд» как одного из символов глобализации и унификации — и Джихада — обозначения воинствующего фундаментализма и трайбализма. И Макмир, который символизирует принципы потребительства, коммерциализации и омассовления, и Джихад, символизирующий противостояние модернизации, принципы этнической и религиозной кланови сти, кровных уз, в равной степени работают на ослабление национальных государств, «разъедая» их соответственно снаружи и изнутри, противодействуют политике мультикультурализма[1].

Джихад — не только один из компонентов ислама, но в переносном смысле обозначает все другие проявления фундаментализма, будь то протестантский фундаментализм, иудейский или какой-либо другой. И всё же в исламском фундаментализме есть своё своеобразие: «В то время как в каждой религии существуют свои фундаменталистские традиции, — утверждает Барбер, — в исламе именно они играли ведущую политическую роль с XVIII в.»[2]. Парадокс заключает-

---

[1] См.: *Benjamin R.* Barber. Jihad vs. McWorld. Times Books, Random House, 1995.

[2] Ibid. P. 206.

ся в том, что фундаменталистские течения в исламе не раз вступали в борьбу с диктаторскими режимами в мусульманских странах, хотя общественные порядки, к которым они стремятся, не менее далеки от демократии. Кроме того, если западные страны стремились изменить политические режимы, например, в странах социалистического лагеря путём внедрения в них демократических процедур западного образца, то этот метод не действовал в отношении мусульманских стран, более того, он им противопоказан. Именно с помощью демократических выборов фундаменталисты уже не раз претендовали на власть, но незаконно лишались этого права с молчаливого согласия Запада. Наиболее ярким примером стали события в Алжире, развернувшиеся в этой североафриканской стране после отмены результатов выборов 1991 г., на которых победили исламские фундаменталисты.

В этом, как и в других подобных случаях, высветилась та же проблема, что встала среди прочих на пути мультикультурализма в Европе: исламские фундаменталисты готовы пользоваться инструментами демократии и модернизации для завоевания власти, однако, приемля форму, они отвергают демократическое устройство светского государства по сути, т.е. отрицают либеральную демократию, которая не может не быть светской. Возвращаясь к термину «Макмир» как к одному из проявлений глобализации, надо сказать, что отношение его антипода Джихада к демократии не менее формально: законы, по которым развиваются глобальные рынки, политика транснациональных корпораций и финансовых олигополий, принцип гегемонии частнособственнического интереса над общественным имеют мало общего с классическими представлениями о демократическом принятии решений, о соблюдении прав меньшинств, о бережном отношении к традиционным культурам и экономическим укладам. Не надо забывать, что в значительной мере возникновение феномена Джихада — агрессивной защиты традиционных ценностей — стало реакцией на феномен Макмира — агрессивной политики продвижения западных ценностей по всему миру.

Проблема усиления исламского фундаментализма, который сам по себе не лучше и не хуже фундаменталистских течений в других религиях, усугубляется тем, что в последние десятилетия и особенно годы на его почве получил бурное развитие исламский экстремизм, т.е. воинствующая часть исламского фундаментализма. И дело не только в том, что экстремисты и террористы превратно истолковывают те или иные строки Корана для оправдания своих преступлений — священная книга мусульман действительно содержит не только призывы

к миру, но и допускает насилие[1]. Радикальные фундаменталисты также используют эпизоды из жизни пророка Мухаммеда, например, пленение людей и возвращение их за выкуп. Но и в этом ислам не является исключением, ведь при желании отдельные места в священных текстах других религий можно также трактовать как оправдание насилия, например, в Ветхом Завете. Всё же ряд исследователей настаивает на том, что война и терроризм являются частью ислама и что насилие было присуще ему всегда[2].

Необходимо признать как опасность недооценки исламского фундаментализма в качестве питательной среды для экстремизма, так и опасность демонизации ислама как религии, занесение всех мусульман в «чёрный список». Несомненно, грубейшей идеологической ошибкой властей США после 11 сентября 2001 г. был призыв к новому крестовому походу, вброс в массовое сознание образа грядущего апокалиптического столкновения западной и исламской цивилизаций, объявление «войны с террором», которая у американского обывателя стала ассоциироваться с войной против всех мусульман. По невежеству или сознательно насаждалось неприятие чужого образа мыслей и мировоззрения. Наглядный пример искажения образов — широкое использование в политической риторике и в СМИ извращённого понимания джихада как исключительно войны мусульман против неверных, хотя на самом деле джихад в исламской теологии — это, прежде всего, следование праведному образу жизни, духовное самосовершенствование мусульманина, не имеющее отношения к насилию[3]. Другой пример — «исламизм», термин, обозначающий политическую идеологию исламского фундаментализма. Исламизм вовсе не является синонимом насилия, хотя многие террористы являются исламистами. Не удивительно, что, например, опрос, проведённый газетой «Дейли Телеграф» в августе 2006 г., показал, что 53% населения Британии считают ислам в целом «главной» или «некоторой» угрозой для страны, а 73% респондентов опроса журнала «Спектейтор» в сентябре того же года ответили утвердительно на вопрос, ведёт ли Запад глобальную войну против исламского терроризма[4].

---

[1] См.: *Malashenko A.* Russia: Internal Political Aspects of the Fight Against Terrorism. Moscow: Foundation «East-West Bridges», 2003. P. 10.

[2] См.: *Sookhdeo P.* The Myth of Moderate Islam. «The Spectator». 30 July 2005. P. 12–15.

[3] О различном понимании джихада исламскими мыслителями см.: *Курбанов Р.* От глобальной войны до глобального созидания. http://portal-credo.ru/site/?act=fresh&id=619.

[4] См.: *Уизер Д.* Работа продолжается: кампания против радикализации в Великобритании. «Connections». Winter 2006. С. 101.

И всё же проблема сращивания насилия и исламизма — чрезвычайно серьёзна и актуальна. Факт остаётся фактом — члены суннитской группы салафистов — «истинные» последователи ислама, будь-то ваххабиты или зелоты и пуристы, отрицают диалог между мусульманами и «неверными», диалог, направленный на мирное сосуществование, и часть их признаёт насилие как метод утверждения своих взглядов. Идеологическое обоснование объединения салафизма и экстремизма появилось в 1960-е гг. благодаря работам египтянина С. Кутба. В 1970-е гг. мусульманский мир заявил о себе как о глобальном игроке благодаря фактору нефти, а новоявленные финансовые потоки нефтедолларов стали источником подпитки радикальных организаций. Идеи исламского экстремизма получили новый стимул в 1979 г. после Исламской революции в Иране и ввода советских войск в Афганистан. Тогда-то при самой активной поддержке ряда западных стран, прежде всего США, массовое развитие получило движение джихадистов — воинов ислама. Появилось и идеологическое обоснование этой радикализации благодаря проповедям палестинца А.Ю. Аззама.

Однако корни международного терроризма исламского толка следует искать глубже. В октябре 2001 г. Бен Ладен заявил: «Наш народ терпел это унижение и позор более 80 лет. Его сынов убивают. Его кровь проливают, на его святыни нападают и им не управляют так, как постановил Аллах»[1]. С точки зрения Бен Ладена, мусульмане должны ощущать чувства боли и унижения за историю всего XX в., имея в виду, в первую очередь, не Советский Союз, а политику западных стран в отношении мусульманского мира. Не случайно главным врагом джихадистов в 1990-е гг. стали США, против которых и были направлены террористические атаки Аль-Каиды. Против них Бен Ладен объявил джихад ещё в 1996 г. Монстр, как в истории о Франкенштейне, вернулся к своему создателю, чтобы погубить его.

Длительное время распространение исламизма сдерживалось такими популярными в мусульманском мире идеями, как светский социализм и панарабизм, однако к 1980-м гг. они выработали свой ресурс. К концу XX в. джихадисты создали международную террористическую сеть. Для её идеологов конечная цель заключается в создании мирового исламского халифата, жизнь в котором основана на законах шариата. По мнению бывшего британского исламиста Ш. Махера: «Исламистские группы расцветают за счёт проповеди раскольнической идеи первенства ислама, которая направлена на прекращение временного упадка ислама и на противодействие до-

[1] *Уизер Д.* Указ. соч. P. 85.

минированию Запада с помощью возрождения пуританского халифата»[1].

Последствия распространения радикального исламизма во всей полноте затронули Европу. Новый взлёт джихадистское движение переживает с 2001 г., после вторжения в Афганистан войск США и их союзников, хотя спустя почти десять лет после создания Бен Ладеном Всемирного исламского фронта джихада говорить о мировом халифате иначе как об иллюзорном проекте по-прежнему нельзя. «Триумф исламского фундаментализма в планетарном масштабе, безусловно, выглядит утопией, — считает российский специалист по исламу А. Малашенко. — Мотивация исламистских фундаменталистов-радикалов заключается скорее в их желании доказать своё право на существование и в комплексе неполноценности, вызванном их несостоятельностью. Последний рождает отчаяние, что в свою очередь толкает их на экстремистские действия»[2].

Важным является вопрос связи проблемы социальной несправедливости и экстремизма. Б. Барбер так говорит об этом: «Слишком во многих уголках третьего мира, как и во многих кварталах первоклассных западных городов, существует обстановка отчаянной ярости, и это придаёт действиям террористов определённую легитимность»[3]. Стоит ли удивляться, что вслед за падением башен-близнецов в Нью-Йорке на улицах многих мусульманских городов наблюдались сцены торжества в честь «триумфа над неверными»?

Однако, если нищета, обиды и унижения исторического и бытового характера являются благодатной почвой для рекрутирования джихадистов и террористов, то сам по себе терроризм — отнюдь не движение бедноты, между терроризмом и бедностью нет прямой зависимости. И исламский экстремизм — это не только реакция на несправедливости по отношению к мусульманам, но и утвердительное действие, направленное на навязывание с помощью насилия и страха своего мировоззрения. Не случайно почти все смертники, совершившие террористические акты в 2001 г. в США, 2004 и 2005 гг. в Испании и Британии, участники террористического заговора в Глазго и Лондоне в июне 2007 г. были вполне образованными людьми, включая выпускников Кембриджа, с приличным достатком. Именно таких, как они, покуда они играли роль благонадёжных граждан, приводили в пример успеха

---

[1] *Maher S.* How we can rid Britain of violent extremism // New Statesman. 16 July 2007. P. 34.

[2] *Malashenko A.* Op. cit. P. 11.

[3] *Barber B.* Ballots versus bullets // Financial Times/ 20–21 October 2001. P. I, XI.

политики мультикультурализма. Приведём другие слова бывшего британского исламиста Ш. Махера: «Мусульмане в Британии (исламисты. — *Авт.*) живут своей отдельной жизнью. Они верят в то, что ислам и запад несовместимы, что демократия — ересь и что интеграция — наибольшая для них угроза»[1]. За исламским экстремизмом стоят большие деньги, ему покровительствуют многие сильные мира сего (мусульманского мира), его подпитывают проповедники с высшим богословским образованием.

Однако неоспоримо и то, что исламские террористы и их идеологи, представляя мизерную часть «обиженных и оскорблённых» мусульман, получают «пушечное мясо» именно из их среды и благодаря им обретают своё прикрытие и легитимацию. Если в Европе и США террористические акты совершались часто представителями среднего класса, то, например, на Большом Ближнем Востоке смертники — это, как правило, выходцы из бедноты, семьям которых заказчики самоубийственных преступлений обещают немалые деньги за «мученичество» их отцов, братьев и сестёр. Если бы завтра нищета в мусульманском мире исчезла, исламский экстремизм в том или ином масштабе сохранился бы, но в отсутствие скрытой массовой поддержки его значение снизилось бы в разы.

Связи бедности в мусульманском мире с терроризмом посвящено исследование сотрудников Принстонского и Карлова университетов[2]. Оно показывает, что высокая поддержка актов насилия против израильтян существует среди палестинских студентов, торговцев и людей свободных профессий, однако среди безработных она значительно слабее. В своей массе активисты радикальной исламистской группы Хезболла не принадлежат к беднейшим слоям населения и имеют достаточно высокий уровень образования. Такие же выводы справедливы и в отношении радикалов с другой стороны — членов Гуш Эмуним — экстремистского движения израильских поселенцев на оккупированных территориях. Рассадником и источником рекрутирования для международного терроризма никогда не были такие беднейшие страны мира, как Бурунди, Демократическая Республика Конго, Эритрея или Либерия, хотя каждая из них испытала на себе все ужасы гражданских войн. Анализ 781 акта терроризма, попавших по классификации Государственного департамента США в разряд значительных, показал, что их исполнители были, как правило, выходцы из стран с высоким уровнем притеснения политических свобод, а не вы-

---

[1] *Maher S.* Op. cit.

[2] См.: New Statesman. 16 July 2007. P. 52.

сокой бедности. 15 из 19 человек, участвовавших в террористической атаке на США 11 сентября 2001 г., принадлежали к богатым семействам Саудовской Аравии; Бен Ладен в своё время сколотил многомиллионное состояние, а его правая рука Аль-Завахири был процветающим врачом-педиатром[1].

Британские мусульмане: стереотипы и реальность

Портрет исламского экстремиста, как и представление об источниках радикализации, стали намного сложнее в последние годы, чем раньше. Комитет по разведке и безопасности Великобритании в 2005 г. пришёл к выводу, что те, кто прежде казался вполне ассимилированным в британское общество, могут представлять такую же серьёзную угрозу, как лица из социально и экономически отсталых слоёв населения[2]. Что касается источников радикализации, то Доклад британского правительства по стратегии противостояния международному терроризму перечисляет следующие из них: влияние глобализации, политика Запада в отношении мусульманского мира, чувство обиды, ощущение несправедливости и дискриминации, социальная изоляция[3].

Именно Великобритания с точки зрения исламского экстремизма и терроризма стала после 2001 г. наиболее проблемной страной Евросоюза, тогда как в 1990-е гг. это незавидное положение занимала Франция. Из упомянутых выше источников радикализации особую роль сыграла внешняя политика Т. Блэра, прямолинейно следовавшего за действиями американских неоконсерваторов на Большом Ближнем Востоке. Помимо Британии, США в их иракской авантюре поддержал и ряд других европейских государств, однако именно Лондон занял среди них наиболее активную позицию в поддержке Вашингтона.

На это накладывалось и то, что Великобритания в 1980–1990-е гг. стала одним из главных конечных пунктов для мусульманской иммиграции в Европе. До этого в основном иммигрировали в Британию с 1950-х гг. выходцы из стран Карибского бассейна и индийцы. Позже большинством британских мусульман стали переселенцы из Бангладеш и Пакистана; они же составляют наиболее бедную часть мусуль-

---

[1] См.: *Tripathi S.* Don't blame the poor // «New Statesman. 16 July 2007. P. 52.

[2] См.: Intelligence and Security Committee. Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005. Цит. по: *Уизер Д.* Указ. соч. С. 88.

[3] См.: Countering International Terrorism: The United Kingdom's Security Strategy. Cv. 6888. London: The Stationery Office, July 2006.

манской общины страны. На сегодняшний день в Британии проживает по меньшей мере 1,6 млн мусульман. Проблемы с интеграцией иммигрантов впервые громко заявили о себе в 1981 г., когда волнения на этнической почве среди выходцев из стран Карибского бассейна произошли в Брикстоне. В 1988 г. по стране прокатились демонстрации, осуждавшие публикацию «Сатанинских стихов» С. Рушди. В 1990-е гг. британские мусульмане протестовали против, как они считали, бездействия правительства в оказании помощи их единоверцам в Боснии и Косово. Последний раз до атак на башни-близнецы в Нью-Йорке, открывших новый этап в истории исламского экстремизма, «городские бунты» этнической молодёжи произошли летом 2001 г. в английских городах Олдэме, Бёрнли и Бредфорде.

Свою негативную роль сыграло и то, что длительное время британские власти терпимо относились к пребыванию на территории страны радикальных исламских организаций и проповедников, таких как А. Хамза и А. аль Фейсал (в настоящее время отбывает тюремный срок за подстрекательство к убийству и расовую ненависть). Высылать подобных им из страны стали лишь в последние годы, как это произошло с О.Б. Мохаммедом, который призывал к насилию против неверных в режиме онлайн. Три года спустя после начала войны в Ираке Э. Маннингем-Буллер, глава МИ-5, британской службы контрразведки, обнародовала тревожные данные, согласно которым количество исламистов-заговорщиков в стране достигло 1600, а количество раскрытых заговоров — 30[1].

Этнический состав британских мусульман характеризует то, что более половины из них — выходцы из Пакистана (ок. 800 тыс. человек), страны, в которую переместилась главная база Аль-Каиды из Афганистана. Хотя участники террористических заговоров в Великобритании — переселенцы далеко не только из среды пакистанских мусульман, превалируют именно они. После терактов в Лондоне в июле 2005 г. окончательно в прошлое ушло представление о том, что Британия, как и другие европейские страны, имеет дело исключительно с внешней угрозой: большинство британских джихадистов непременно оказывались доморощенными представителями «второго поколения» местных мусульман.

Одно из наиболее активно действующих в Британии исламистских движений — Хизб ут-Тахрир (Партия освобождения), международная исламистская партия, созданная ещё в 1953 г. Не случайно именно в Британии находится её самое большое отделение в Европе. Среди стран Евросоюза деятельность партии запрещена в Германии, а также

---

[1] См.: The Economist. 18 November 2006. P. 39.

во многих других государствах мира, включая Россию. Официально прямой связи Хизб ут-Тахрир с терактами в Британии не установлено, и, хотя её сторонники нередко выступают с экстремистскими заявлениями, власти страны, судя по всему, считают, что запретить партию — значит толкнуть её на дальнейшую радикализацию и сделать менее подконтрольной. Однако факт остаётся фактом: люди, участвовавшие в терактах на территории Британии, в том числе Б. Абдулла и К. Ахмед, направившие машину, гружёную канистрами с пропаном, в здание аэропорта в Глазго, являлись членами этой партии.

В Британии Хизб ут-Тахрир занимается широкой пропагандистской деятельностью, в том числе распространяет многотысячные тиражи листовок в мечетях. Текст одной из них наглядно демонстрирует, что идеология партии далеко не безобидна: «Мусульмане! Хизб ут-Тахрир призывает вас мобилизовать все силы и помочь нам в деле установления халифата, благодаря которому вы вновь обретёте славу... и уничтожите своих врагов... врагов Аллаха и его Пророка, а именно — Америку, Британию, евреев и их союзников»[1]. Важным является и то обстоятельство, что британский Хизб ут-Тахрир сам занимается воспроизводством экстремистской идеологии в Пакистане, а не только импортирует её оттуда. Видные члены руководства партии не раз возвращались в эту страну для создания новых исламистских ячеек и для подрывной деятельности против властей.

Однако приведённые факты вовсе не означают, что большинство британских мусульман имеет отношение к террористической деятельности. Более того, опросы общественного мнения показывают, что их оценка ситуации в стране и за рубежом мало отличается от мнения большей части жителей страны. Значительный интерес представляют результаты опроса, проведённого в 2003 г. британским МВД[2]. Он показал, во-первых, что мусульмане и выходцы из Южной Азии почти так же, как белые, чувствуют свою причастность к Великобритании. На вопрос: «Насколько сильно вы чувствуете свою принадлежность к Британии?» ответ: «Очень сильно» дали 53% белых, 44,6% мусульман (включая 44,8% пакистанцев), 46,5% индусов, лишь 39,5% выходцев из стран Карибского бассейна и 33,5% африканцев. Во-вторых, хотя социально-экономические обстоятельства налагают отпечаток на поведение иммигрантов из этих регионов, на формирование новой

---

[1] Цит. по: *Maher S.* Op. cit.

[2] The 2003 Home Office Citizenship Survey. См. также: *Maxwell P.* Muslims, South Asians and the British Mainstream: A National Identity Crisis? «West European Politics», September 2006. P. 736–756.

для них идентичности значительно большее влияние оказывает недовольство дискриминацией. В-третьих, сформированные ими этнорелигиозные общины не являются угрозой для общенациональной целостности. В-четвёртых, высокий уровень вовлечённости этих групп населения в общественную жизнь способствует, а не препятствует формированию их общебританской идентификации. Результаты опроса не подтвердили предположений о более высокой степени отчуждения иммигрантов от институтов власти. Если среди белых наибольшее количество ответов на вопрос: «Насколько вы доверяете парламенту» пришлось на ответ: «Не очень сильно» (44%), то среди мусульман самым популярным ответом был: «Достаточно сильно» (39%). Примерно также ответили индусы (44%).

В мае 2009 г. внимание в мире привлекло исследование, обнародованное социологической компанией Гэллап. Оно касалось сравнения отношения мусульман и немусульман в Великобритании, Франции и Германии к ряду спорных вопросов в области социальных норм жизни общества[1]. Терпимость немусульман к вопросам гомосексуализма, абортов и сексуальных отношений до вступления в брак во всех трёх странах колеблется около 80%. Что касается мусульман, то в Британии их взгляды на эти вопросы в разы консервативнее, чем у их визави на континенте, включая нулевую терпимость к гомосексуализму. Также исследование выявило повышенную неудовлетворённость своей жизнью британских мусульман по сравнению с французскими и немецкими — только 7% назвали себя процветающими по сравнению с 56% британских немусульман. Кроме того, результаты опросов показали, что в Великобритании мусульмане хуже знают государственный язык, составляют больший процент безработных и имеют более низкое образование. В то же время число верующих среди них значительно опережает показатели на континенте. И всё же, подтверждая выводы обзора британского МВД 2003 г., исследование выявило достаточно высокий уровень идентификации британских мусульман со своей новой родиной — около 80%, тогда как во Франции этот показатель составил около 50%, а в Германии — лишь 40%.

Не менее противоречивы и другие опросы общественного мнения в Великобритании. Например, в 2006 г. 70% из опрошенных мусульман высказались против насилия как способа защиты ислама, но 15% заявили, что «иногда» оно возможно[2]. 13% мусульман считали, что

---

[1] См.: The Economist. 9 May 2009. P. 37.

[2] См.: The Pew Global Attitudes Project. The Great Divide: How Westerners and Muslims View Each Other. Washington, D.C.: Pew Research Center. 22 June 2006.

виновники взрывов в Лондоне в июле 2005 г. должны считаться мучениками[1], а 31% ответили, что эти теракты оправданы из-за присоединения Британии к войне в Афганистане и Ираке[2]. В начале 2007 г. результаты социологического исследования британского центра «Полиси Иксчейндж» были не менее настораживающими. В очередной раз подтвердилось, что молодые мусульмане «второго поколения» настроены гораздо радикальней своих родителей: 37% хотели бы жить по законам шариата, столько же — отдать своих детей в религиозные школы, а 13% поддержали действия Аль-Каиды. Трое из четырёх заявили, что женщины должны ходить в хиджабе или парандже[3].

* * *

Демографический, этнический состав европейского общества быстро меняется. Европа всё больше походит на новый Вавилон, в котором происходит столпотворение народов. Вместе с этим возрастает не только многообразие европейских обществ, их культурное богатство, но и внутренние противоречия, накапливается протестный потенциал, окрашенный в тона межэтнического и межконфессионального противостояния. Большинство европейцев, как коренных, так и натурализированных, верят в то, что разнообразие может идти рука об руку с социальным миром и экономическим процветанием. Тем не менее не существует гарантии того, что европейские страны смогут решить проблемы национального трайбализма и культурных гетто.

Значительная часть европейцев, выходцев из других цивилизационных ареалов, так и не приняла Европу в качестве своей новой родины, которую любят и защищают. Многие из них готовы выражать свой протест с помощью насилия. И похоже, что их число будет только расти. Экстремизм и терроризм вернулись в Европу в межцивилизационном обличье. Однако те, кто на основе этого поддерживают тезис о «столкновении цивилизаций», фактически расписываются в своём бессилии, ведь глобализация необратима, но она несовместима с цивилизационной изолированностью. Выход в том, чтобы бороться не только с экстремистами и террористами, причём эффективными и соответствующими мерами, лишёнными мессианской подо-

---

[1] См.: *Alexandra Frean and Rajeev Syal.* Muslim Britain Splits Over Martyrs of 7/7 // Times Onlineю 4 July 2006.

[2] См.: NOP Social Research. Attitudes to Living in Britain. A Survey of Muslim Opinion. 27 April 2006.

[3] Мусульмане не интегрируются в общество Британии. Би-би-си. Русская служба. 30 января 2007 г.

плёки, но и с ксенофобией, социальным неравенством и несправедливостью, которые являются уделом многих жителей как бедных, так и богатых стран.

Каковы же источники радикализации европейских мусульман, иммигрировавших в один из самых благополучных регионов мира? Здесь целый набор причин образует один тугой узел. В него вплетены и исторические обиды колониального периода, и горечь поражений мусульман в арабо-израильских войнах, и специфика ислама с его неоднозначной трактовкой межконфессионального диалога. Существуют причины геополитического и геоэкономического порядка, которые выше описаны в терминах Макмира и Джихада. Огромную негативную роль сыграла внешняя политика США в регионах Ближнего и Среднего Востока в 1990-е гг. и в первое десятилетие XXI в. Свою долю вины несёт и политика квазиформальной интеграции мусульман в рамках как модели мультикультурализма, так и модели ассимиляции.

Секьюритизация проблем, связанных с миграционными процессами в Европе, произошла надолго, если не навсегда. И это в определённом смысле плата Старого Света за своё благополучие, за те блага, которые он получал и получает за счёт глобализации. Простых решений задач, стоящих перед европейцами в сфере интеграции культур, ценностей, образов жизни, не существует. Ношу межкульутрного, межконфессионального диалога Европе придётся нести и дальше. Роль перекрёстка цивилизаций таит в себе немало опасностей, но предоставляет и преимущества в конкуренции за духовные и материальные ценности.

Большую озабоченность в Европе вызывают ядерные амбиции Ирана — тема, в которой в один тугой узел сплетены проблемы нераспространения и опасности попадания ядерных военных технологий в руки негосударственных террористических организаций. В сентябре 2009 г. произошло знаковое событие: впервые с 1979 г. официальные представители Израиля и Ирана провели закрытые переговоры в Каире. Их темой, по неподтверждённым данным, было провозглашение Ближнего Востока безъядерной зоной, нераспространение и использование атомной энергии в мирных целях. В те же дни президент Ирана М. Ахмадинежад заявил о готовности Тегерана закупать обогащенный уран за рубежом. Заявление было сделано накануне встречи в Женеве между представителями Ирана и стран «шестёрки» (США, Великобритания, Франция, Россия, Китай, Германия). Затем на состоявшихся переговорах был выработан проект международного соглашения, предусматривавший, что Иран отправит 80% своих запасов низкообогащенного урана в Россию для дальнейшего обогащения. После этого эстафету

должна принять Франция и произвести топливные стержни для иранских ядерных реакторов. Однако Тегеран ответил отказом, ссылаясь на якобы намерение западных держав обмануть Иран. В конце октября в Иран прибыли специалисты МАГАТЭ, чтобы посетить недавно рассекреченный завод по обогащению урана в Кум.

Не вызывает сомнений, что в обозримом будущем ситуация вокруг Ирана будет по-прежнему напоминать торг с непредсказуемым результатом, геополитическую игру, на кону в которой — региональная и глобальная безопасность.

Что делать? Этот исконно русский вопрос приобретает мировое звучание, когда речь идёт о борьбе с международным терроризмом. Главное — выработать глобальную стратегию устранения причин, порождающих исламский экстремизм и терроризм. Стратегия эта должна состоять из двух частей. Во-первых, эффективная программа подъёма экономики, жизненного уровня и благосостояния населения региона Большого Ближнего Востока. Во-вторых, не менее эффективные меры и рекомендации по устранению причин национального унижения, фактически неравноправного положения в обществе. И это должно касаться не только стран «третьего мира», но, в первую очередь, США и государств еврозоны.

Именно Россия и Евросоюз должны проявить инициативу, начав такую работу на уровне учёных и экспертов. Для этого целесообразно провести ряд конференций, скажем, в Москве, Каире и Брюсселе с участием учёных и специалистов, на которых постараться выработать единые подходы к определению, что такое терроризм, а также методы борьбы с ним. Соответствующие рекомендации должны быть разосланы всем государствам — членам ООН. Это помогло бы сдвинуть дело с мёртвой точки, сблизить позиции сторон, что способствовало бы выработке соответствующих решений в Совете Безопасности или на Генеральной Ассамблее ООН.

Следовало бы также продумать образование своего рода зон экономического процветания вдоль границ с Израилем. Это, конечно, не панацея от террора. Но когда людям есть что терять, они десять раз подумают, прежде чем давать приют и оказывать поддержку террористам. Кроме того, надо финансировать развитие образования и науки в «третьем мире». Необходимо обеспечить обмен студентами и учёными, поощрять распространение современных научных знаний, вести совместные действия по борьбе с болезнями.

И медлить с этим нельзя.

Часть V. СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Глава 16. Экономика России и Европы в период кризиса: сравнительный анализ

Начавшийся в США летом 2007 г. мировой финансово-экономический кризис, в который к осени 2008 г. оказалась втянута и Россия, наглядно продемонстрировал, что в эпоху глобализации главную опасность для всего мира представляют не военные конфликты, какими бы кровопролитными и разрушительными они ни были, а постепенно вызревающие в недрах современной мировой экономики сдвиги и катаклизмы, ставящие под угрозу благосостояние и саму способность к выживанию миллионов жителей нашей планеты.

Кризис стал суровым испытанием и для нашей отечественной экономики, проверкой её на прочность, способность стоять на собственных ногах. Эту проверку разные её сектора встретили с неодинаковым успехом, демонстрируя старую истину в том, что работа в условиях рынка, особенно рынка глобализирующегося, несёт с собой не только преимущества, о которых у нас в последние годы написаны тома апологетической литературы, но и серьёзные трудности.

Вопреки официальному оптимизму, утверждавшему, что мировые финансовые потрясения России не страшны и что она в любом случае переживёт их легче, чем другие участники международного экономического обмена, реальность оказалась совершенно иной. Наша страна была объективно не готова к выпавшим на её долю испытаниям.

В противоположность тому, что говорилось с высоких трибун и писалось сервильными экономистами, Россия предстает перед всем миром в качестве не одного из сильных, а, скорее, наиболее уязвимых звеньев глобальной капиталистической системы.

Чтобы понять, почему ситуация для России складывается именно таким образом, необходимо обратиться к истории формирования нашей современной экономики и обстоятельствам, приведшим к форсированному включению её в турбулентные потоки мирового рынка.

Объективная уязвимость российской экономики

Коренные причины уязвимости российской экономики перед лицом мирового финансово-экономического кризиса кроются в её изначально утяжелённой структуре с преобладанием добывающих отраслей и тяжёлого машиностроения, в том числе военного, и в неготовности работать в условиях открытого мирового рынка. Тяжким грузом для хозяйственного организма России были и остаются недостаточная техническая оснащенность промышленных и сельскохозяйственных предприятий и как следствие этого низкая производительность труда и слабая конкурентоспособность основных отраслей, особенно обрабатывающей промышленности.

К сожалению, проведенные в 90-е годы прошлого века поспешные и хаотичные рыночные реформы вопреки обещаниям их инициаторов не только не устранили, но ещё более углубили эти врожденные пороки. Внезапный и одномоментный отказ от планирования и государственного финансирования предприятий, совпавший с ликвидацией СССР как единого государства, привел к разрыву десятилетиями отлаживавшихся производственно-экономических связей, массовым неплатежам между производителями и потребителями продукции, широкому распространению такого средневекового явления, как бартер, и в конечном счёте к закрытию десятков тысяч вчера ещё вполне жизнеспособных предприятий.

Катастрофическому разрушению производственной структуры российской экономики и дезорганизации финансово-экономического обмена между её составными частями в огромной мере способствовало столь же внезапное и одномоментное открытие внутреннего рынка страны для международной конкуренции. Привыкшие жить в условиях безвозвратного бюджетного финансирования, не заботясь или заботясь чисто формально о таких показателях, как себестои-

мость продукции, прибыльность, конкурентоспособность и эффективность производственно-коммерческой деятельности, большинство российских предприятий оказались неспособными противостоять напору несравненно более опытных, технически оснащенных и коммерчески напористых зарубежных конкурентов.

«Вклад» приватизации

Не способствовала, если использовать самое мягкое выражение, оздоровлению хозяйственного организма России и хищническая, авральная приватизация по методу Чубайса. Изначально ориентированная не на повышение эффективности экономики, а на создание класса частных собственников, призванных составить социальную базу нового российского капитализма и гарантировать от возврата к социалистическому прошлому, массовая передача в частные руки сотен тысяч промышленных и сельскохозяйственных предприятий, снабженческих организаций и научно-исследовательских институтов ничего, кроме разрухи, вызвать не могла.

Авральный, кампанейский характер этого процесса привёл к тому, что во главе большинства вновь образованных частных предприятий и фирм оказались не специалисты в данной отрасли или области знаний и не опытные управленцы, а ловкие, беспринципные дельцы, единственной целью которых было максимально быстрое обогащение. Этой цели легче всего было достичь путём продажи наиболее привлекательных активов или сдачи в аренду полученных практически даром помещений. Стоит ли удивляться, что в первые же годы после приватизации десятки тысяч предприятий, в том числе крупных и системообразующих, прекратили существование, а те, что сохранились, были вынуждены резко сократить объёмы производства или перепрофилироваться на выпуск иной, как правило, более примитивной, но пользовавшейся спросом продукции.

Драматические изменения, а фактически прямое разрушение производственной структуры экономики сопровождалось огромными, часто невосполнимыми, потерями кадрового потенциала российских предприятий. Уже в первые годы после начала реформ миллионы, если не десятки миллионов, квалифицированных рабочих, инженеров и техников оказались выброшенными из производства и были вынуждены заняться мелкой торговлей, «челночным бизнесом» или уйти в частные охранные структуры, созданные новыми хозяевами жизни.

Долговременные последствия этого социального бедствия до сих пор никем до конца ещё не оценены. Во всяком случае, возникшая к концу первого десятилетия XXI в. острая нехватка рабочих и инженерно-технического персонала, начавшая ощущаться при первых пока ещё слабых и неуверенных признаках оживления в обрабатывающих отраслях, даёт некоторое представление о масштабах этой проблемы. Надеяться же на то, что как только по-настоящему заработают промышленность и сельское хозяйство, занятые в них когда-то трудовые ресурсы вернутся «к исполнению своих обязанностей», дело абсолютно безнадёжное. Международная, да и наша отечественная практика показывает, что человек, не исполнявший свои привычные обязанности хотя бы полгода-год, становится профессионально непригодным, и его надо учить заново. Остаётся надеяться лишь на то, что наметившееся в последнее время осознание важности и остроты проблемы подготовки профессиональных рабочих и технических кадров со временем принесёт свои плоды.

Не менее, если не более остра и возникшая в результате приватизации проблема нехватки квалифицированных управленческих кадров. Так называемые «красные директора», сопротивлявшиеся разрушению своих предприятий в первые годы реформ, в большинстве своем были выбиты со своих мест путём рейдерских захватов возглавляемых ими предприятий или искусственных банкротств, организовывавшихся заинтересованными дельцами с помощью местных властей.

Один из таких директоров, В. Жигалов, занимавший в своё время руководящие посты на Волжском автозаводе в Тольятти, много лет возглавлявший известный в стране Брянский экскаваторный завод, а на исходе карьеры «брошенный на укрепление» костромского машиностроительного завода «Строммаш», специализировавшегося на производстве нефтегазового оборудования, рассказывал автору этих строк: «Опыт руководства подобного рода производственными комплексами у меня накопился изрядный, и через какое-то время мне удалось наладить работу “Строммаша”, завод начал стабильно приносить прибыль. Это меня и погубило. Однажды в моём кабинете появились прилично одетые молодые люди из Москвы и без обиняков предложили: “Либо ты уходишь сам, либо мы твой завод разорим. Согласишься — получишь выходное пособие, тебе ведь всё равно на пенсию пора. Не согласишься — пеняй на себя”. Выхода у меня не было, и я написал заявление об увольнении “по собственному желанию”. С тех пор я пенсионер. Живу на даче под Костромой, благо выходного пособия для строительства её хватило». Когда мы с ним созвонились, чтобы поздравить друг друга с наступлением Нового года, я поинтересовался, как

идут дела на его бывшем заводе. «Неважно, — грустно отвечал Валентин Васильевич. — Судя по всему, его потихоньку растаскивают...»

Ещё трагичнее сложилась судьба одного костромского индустриального гиганта — завода «Металлист», продукция которого, главным образом экскаваторы, поставлялась не только во все уголки Советского Союза, но и по крайней мере в дюжину зарубежных стран. Приватизация стала началом конца этого некогда экономически мощного предприятия. Она началась с того, что в директорское кресло технически в высшей степени сложного индустриального комплекса с подачи областных властей сел бывший хозяин местного мясного рынка, который начал направо и налево распродавать оборудование и другие активы предприятия. Как сообщала одна из центральных газет, на территории завода площадью в несколько десятков гектаров начали действовать множество мелких коммерческих фирм, профиль которых в большинстве случаев не имел ничего общего с традиционной специализацией предприятия.

Иными словами, так называемый эффективный собственник, во имя которого официально и осуществлялась российская приватизация, на деле в большинстве случаев оказался вороватым дельцом, чрезвычайно ухватистым, когда речь идёт о его личной выгоде, но, как правило, совершенно не способным сохранить и тем более создать заново сколько-нибудь сложное производство.

И наконец, анализ последствий приватизации по-российски был бы неполным без показа её влияния на финансово-экономическое положение страны. В российской, да и в зарубежной экономической литературе написаны тысячи статей, брошюр и даже монографий, в которых на разные лады трактуются ошибки и просчёты правительств Черномырдина и Кириенко, приведшие к дефолту августа 1998 г. При этом в центре внимания, как правило, оказываются те или иные конкретные нюансы финансовой и валютно-кредитной политики тогдашних властей, вроде пирамиды ГКО, поспешного и непродуманного до конца снятия ограничений на трансграничные перемещения иностранного капитала и другие причины, приведшие к коллапсу российской бюджетной системы. Одновременно остаются в тени более глубокие причины расстройства российских финансов, коренящиеся в резком сужении доходной базы бюджета и вынудившие власти идти на самые крайние, в том числе и заведомо убыточные для государства меры, вроде пресловутых «залоговых аукционов», чтобы хоть на короткое время заткнуть бюджетные дыры.

Причины эти кроются всё в той же приватизации, точнее, в специфической форме её проведения. Вряд ли будет преувеличением счи-

тать, что по своим финансово-экономическим последствиям чубайсовская приватизация оказалась для России конца XX в. более тяжелым бедствием, чем татаро-монгольское завоевание для Руси середины XIII в. Во всяком случае, современная история не знает другого прецедента, когда государству такого масштаба, как Россия, наносился бы такой финансово-экономический урон, причём не внешним врагом, а его собственным правительством.

Чтобы не быть голословными, обратимся во избежание обвинений в предвзятости к цифрам только официальной статистики. Согласно этой статистике, с 1992 по 2006 г. в России было приватизировано 119 951 государственное и муниципальное предприятие (т.е. сюда не входят десятки тысяч колхозов, тоже пущенные с молотка), за которые в бюджет поступило 505,9 млрд рублей, или (в расчёте по усредненному курсу 30 рублей за 1 доллар США) 16,9 млрд долларов[1].

Для сравнения можно напомнить, что правительство Тэтчер в Великобритании, продав на открытых аукционах всего около двух десятков государственных корпораций, привлекло в бюджет своего государства свыше 80 млрд фунтов стерлингов, или порядка 120 млрд долларов. При этом в отличие от России, где решения о передаче в частные руки того или иного государственного предприятия, а то и сразу нескольких десятков принимались росчерком пера небольшого числа чиновников, в Англии каждый случай приватизации становился предметом обсуждения в парламенте, а для объективной оценки стоимости приватизируемого имущества в каждом отдельном случае создавалась независимая комиссия в составе представителей правительства, деловых кругов и профессиональных оценщиков.

Не удивительно, что в условиях России стало возможным приобретение на так называемых залоговых аукционах, участники которых отбирались в тиши кабинетов всё теми же правительственными чиновниками, нефтегазовых и других высокоприбыльных и стратегически важных индустриальных комплексов стоимостью в десятки миллиардов долларов за какие-нибудь 100–200 млн, причём нередко полученных в кредит в иностранных банках. Так возникло нынешнее поколение российских олигархов, сыгравших да и, что греха таить, продолжающих играть столь зловещую роль в современной российской истории.

Некоторые из них, как Р. Абрамович, начав свой путь в бизнес с сомнительных операций типа спекуляций тогда ещё государственной

---

[1] См.: Федеральная служба государственной статистики. Россия в цифрах. 2007. С. 183–185, 189.

нефтью, выбились в «элиту» нового российского общества, опираясь на связи в высших правительственных кругах. Другие, как М. Ходорковский или В. Потанин, с этой же целью сами «сходили во власть». Первый, будучи президентом банка «Менатеп», после прихода в правительство Е. Гайдара занял в 1992 г. пост заместителя министра энергетики — куратора топливно-энергетического комплекса и покинул этот пост, только сформировав для себя «Юкос». Второй, Потанин, заняв в правительстве В. Черномырдина пост вице-премьера, стал инициатором пресловутых залоговых аукционов, в результате которых он стал владельцем «Норильский никель».

Немногим отличаются от названных выше и другие российские олигархи. У каждого из них имеются тщательно скрываемые свои «скелеты в шкафу». Кто-то нажил свои первоначальные сотни миллионов и миллиарды долларов на спекуляциях долгами бывших друзей СССР своему исчезнувшему старшему брату, кто-то услугами влиятельным зарубежным корпорациям в продвижении их интересов в стратегических отраслях российской экономики, кто-то проявлением волчьей хватки в борьбе с конкурентами за лакомые делянки, где производятся сырьё и продукты первого передела, пользующиеся повышенным спросом на мировом рынке. Так или иначе среди современных российских олигархов можно по пальцам пересчитать людей, которые начинали свой бизнес с нуля, как это делали в свое время Форд или Дюпон в США, Крупп или Маннесманн в Германии.

Иначе говоря, все или почти все нынешние российские богатеи не столько творцы, созидатели, сколько стяжатели, ставшие обладателями своих миллиардов не в результате предпринимательства в собственном, историческом смысле этого слова, а в результате захвата или передела чужой собственности. Но экономика в краткосрочном периоде, которым измеряется история современной России, подобна сообщающимся сосудам: если где-то внезапно очень заметно что-то прибыло, значит, в другом месте столь же заметно убыло. В нашем случае то, что приросло у олигархов и других новых русских богачей, за немногими исключениями, не создано вновь, а было откачано из экономического организма страны в целом.

Чтобы проиллюстрировать этот тезис, снова сошлемся на статистику приватизации. К сожалению, существующая официальная литература не даёт сплошных рядов количества приватизированных предприятий и получаемых от этого бюджетных доходов. Но и из того, что имеется в справочниках Росстата, картинка вырисовывается весьма выразительная. Так, в 1993 г., когда в частное владение перешло 42 924 государственных предприятия, т.е. более 1/3 общего количества, приватизированных

в 1993–2006 гг., в бюджет поступило всего 450 млрд тогдашних обесценившихся рублей, или, по существовавшему в те годы курсу рубля, около 90 млн долларов. Через два года, в 1995 г., когда вакханалия практически бесплатной раздачи государственного имущества начала несколько спадать, государство, продав 10 152 предприятия, получило уже 3815 млрд рублей (около 700 млн долларов)[1]. То есть, хотя и существенно больше, но, учитывая тогдашние потребности государства и общества, — каплю в море. Грозные предвестники последовавших вслед за этим финансовых конвульсий российского государства, в том числе кабальные займы у МВФ, залоговые аукционы 1996 г. и дефолт 17 августа 1998 г., просматриваются за этими цифрами с полной очевидностью.

Костлявая рука рынка

Все перечисленные выше факторы, взятые вместе, привели к тому, что «невидимая рука рынка» вместо обещанного либеральными реформаторами оздоровления экономики России способствовала её быстрому, а в некоторых аспектах просто катастрофическому разрушению. И это вряд ли могло быть иначе.

Уже через два-три года после начала рыночных реформ и открытия российской экономики для иностранной конкуренции прекратили работу или были перепрофилированы на выпуск более примитивной продукции тысячи промышленных предприятий. Сельское хозяйство как более инерционная отрасль какое-то время сопротивлялось разрушительным силам рыночной стихии, но к середине 90-х годов тоже легло под каток иностранной конкуренции. В целом уже через пять лет после начала либерально-рыночных реформ валовой внутренний продукт России сократился почти наполовину.

Но и это ещё далеко не полная картина начавшегося в эти годы процесса разрушения и примитивизации производительных сил страны. Анализ положения в отдельных секторах российской экономики показывает, что наибольший урон понесли отрасли, производящие товары народного потребления, а также сфера высоких технологий, где иностранная конкуренция оказалась наиболее острой, а разрыв традиционных производственных связей и сокращение внутреннего рынка сказывались наиболее болезненно.

Вот некоторые данные, иллюстрирующие эти процессы. За период с 1990 по 2006 г. производство обуви в стране сократилось в 7,4 раза,

---

[1] См.: Россия в цифрах. 2007. С. 186, 189.

в том числе детской — в 12 раз, выпуск тканей всех видов уменьшился более чем в 3 раза, в том числе шерстяных — в 16,2 раза, велосипедов взрослых — в 3,6 раза, велосипедов детских — в 90 раз, деревянных домов заводского изготовления — в 184 раза, деловой древесины — в 3 раза, швейных машин — в 852 раза, фотоаппаратов — в 1326 раз, радиоприемников — в 37,8 раза, электропылесосов — в 6,9 раза, электроутюгов — в 50 раз, стиральных машин — в 2 раза[1].

Особенно губительными либеральные реформы оказались для машиностроительных отраслей, от которых зависят технический прогресс в российской экономике и сама её способность развиваться на собственной основе. Так, выпуск металлорежущих станков сократился за указанный период в 15 раз, в том числе наиболее совершенных станков с числовым программным управлением — в 44,4 раза, ткацких станков — в 206 раз, кузнечных прессовальных машин — в 10 раз, электрических машин — в 4,1 раза, бульдозеров — в 4,3 раза, тракторов — в 12 раз, тракторных плугов — в 41 раз, тракторных культиваторов — в 12,3 раза, тракторных сеялок — в 7 раз, зерноуборочных комбайнов — в 9 раз, кормоуборочных комбайнов — в 12,6 раза, экскаваторов — в 3,7 раза, турбин — в 2,2 раза, троллейбусов — в 3,5 раза, мотоциклов и мотороллеров — в 201,3 раза[2].

Абсолютно катастрофическая ситуация сложилась в фармацевтической промышленности. Если во времена СССР наша страна худо-бедно обеспечивала свое население лекарственными препаратами собственного производства, пусть иногда и не лучшего качества, то к концу первого десятилетия нового века около 80% всех лекарств, продаваемых российскими аптеками, стали поступать по импорту из-за границы. Это не просто недопустимо, но и крайне опасно, когда из 20 наиболее востребованных лекарственных препаратов лишь 3 или 4 производятся внутри страны, заявил Президент Д. Медведев в интервью трём российским телеканалам 24 декабря 2009 г.

Несколько по-иному складывалась в эти годы ситуация в добывающей промышленности и в отраслях так называемого первого передела — производстве стали, чугуна, проката, электроэнергии. Здесь рыночные преобразования привели к стагнации или сокращению производства, хотя и в меньших масштабах, чем в производстве потребительских товаров и машиностроении. В 2007 г. по сравнению с 1990 г. добыча железной руды, например, оказалась на уровне 98,1%, угля — 79,5%, нефти — 95,1%, газа — 101,6%. При этом выплавка стали соста-

---

[1] Рассчитано по: Российский статистический ежегодник. 2008. С. 402, 406, 408, 425, 427.

[2] См.: Там же. С. 425, 427, 428.

вила 80,1%, чугуна — 86,7%, производство проката чёрных металлов — 93,6%, выработка электроэнергии — 93,8%[1]. То есть даже в этих относительно благополучных отраслях, кроме добычи газа, Россия не дотягивала до уровня последних лет советской власти на 10–20%.

И тем не менее высокий спрос на продукцию этих отраслей, прежде всего топливно-энергетического комплекса, и сложившаяся исключительно благоприятная международная конъюнктура на энергоносители и некоторые другие сырьевые товары позволяли России с начала нынешнего века демонстрировать довольно высокие темпы роста ВВП, а также иметь постоянный профицит бюджета и текущего платежного баланса. Это давало стране возможность формировать внушительные внутренние и международные резервы, целью которых было создание своего рода «подушки безопасности» на случай международных осложнений.

В дальнейшем изложении мы будем говорить о неоднозначном толковании целесообразности складирования так называемых «финансовых излишков» в стабилизационном и других фондах, что создавало дефицит инвестиционных ресурсов внутри страны и вынуждало российские корпорации опираться в основном на международные финансовые рынки. Сейчас же констатируем очевидное: относительное благополучие государственных финансов до поры до времени камуфлировало структурные дефекты российской экономики и мешало властям вовремя увидеть заложенные в них опасности для будущего страны.

«Чёрная дыра» российской экономики

Одной из таких опасностей, вставшей во весь рост с началом кризиса, стало обеспечение страны продовольствием.

Согласно международным стандартам, пределом, за которым продовольственная безопасность страны не может считаться гарантированной, является ситуация, когда она начинает удовлетворять потребности своего населения в продуктах питания за счёт собственного производства менее чем на 85% и, соответственно, зависеть от импорта продовольственных товаров более чем на 15%.

Однако определение продовольственных потребностей той или иной страны — задача не такая простая, как может показаться на первый взгляд. Характер и структура этих потребностей варьируются от страны к стране. Например, для Индии, где подавляющее большинство населе-

[1] См.: Российский статистический ежегодник. 2008. С. 388, 389, 390, 421, 430.

ния вегетарианцы, а климат субтропический, потребности в различных видах продовольствия не могут быть такими же, как, скажем, для Китая и тем более для России, где в рационе питания исторически огромное место занимает мясо. Чтобы решить эту проблему, специалисты по питанию разрабатывают специфические модели и нормы потребления тех или иных продуктов применительно к странам, расположенным в более или менее одинаковых климатических условиях.

Для России таким индикатором, учитываемым официальной статистикой при определении обеспеченности страны продовольственными ресурсами, является наличие или отсутствие мясо-молочных продуктов. Так вот, по этому показателю в России к началу рыночных реформ, по официальным данным, по мясу за счёт импорта удовлетворялось всего 13% потребления, по молоку соответственно 6%. К 2006 г. положение резко изменилось. Собственное производство стало обеспечивать всего 65% потребляемого в стране мяса и 83% молока. Остальное — более трети потребляемых в стране мяса и почти одна пятая молока и молочных продуктов — покрывалось за счёт импорта[1]. При этом в стоимостном выражении импорт продовольствия только за восемь лет — с 2000 по 2008 г. — вырос с 7,4 млрд долларов до 29,7 млрд долларов, или более чем в четыре раза[2].

Приведенные цифры не производили бы такого угнетающего впечатления, если бы общее потребление мясо-молочных продуктов в расчёте на душу населения, не дотягивавшее до международных стандартов и в советские годы, в пореформенной России, пусть за счёт импорта, хоть сколько-нибудь увеличивалось. Реальная картина, рисуемая официальной статистикой, показывает: если в 1992 г. в России на душу населения потреблялось более 70 кг мяса и мясопродуктов, то в 2006 г. менее 63 кг, т.е. на 10% меньше. Душевое потребление молока и молочных продуктов сократилось за эти годы с 348 кг до 270 кг, или почти на 20%[3].

На это могут сказать, что вот, дескать, Советский Союз импортировал зерно, а нынешняя Россия его экспортирует, причём с годами все больше. Однако здесь есть по крайней мере два «но». Во-первых, Советский Союз действительно импортировал зерно, в последние годы его существования за счёт импорта покрывалось до 20% всех потребностей страны. Но — и это самое существенное — в СССР ввозилось исключительно кормовое зерно и ни одного килограмма про-

---

[1] Россия в цифрах. 2007. С. 80, 245.

[2] См.: Россия в цифрах. 2009. С. 502.

[3] См.: Там же. С. 80, 245. Расчёты автора.

довольственного. Во-вторых, экспортируя зерно, сегодняшняя, пореформенная Россия ввозит огромные количества круп, кондитерских и других изделий из муки. Приводившиеся выше данные о быстром росте импорта продовольствия относятся не только к мясо-молочной продукции, но и к хлебобулочным, макаронным, кондитерским изделиям, рыбным консервам и другим продовольственным товарам.

Если к тому же учесть, что за годы реформ практически вся кондитерская, пивоваренная, табачная промышленность, значительная часть винно-водочной промышленности перешли во владение иностранных корпораций, предпочитающих использовать в качестве сырья продукцию собственных стран, вопрос о самообеспеченности России в сфере зерна и мучных изделий будет выглядеть совсем не однозначно. Сейчас уже ни для кого не секрет, что в крупных российских мегаполисах, прежде всего в Москве и Санкт-Петербурге, импортное продовольствие составляет от 70 до 80% рациона их жителей. Но есть и ещё более настораживающие цифры: по оценкам специалистов, до 90% всех потребностей городского населения России в белках покрывается либо за счёт прямого импорта, либо за счёт продуктов, производимых на действующих в стране иностранных предприятиях с использованием импортных компонентов.

Слепо уверовавшие во всемогущество стихийных рыночных сил, наши реформаторы не дали себе труда ознакомиться с опытом аграрных преобразований как в собственной стране, так и особенно в передовых государствах Запада. А опыт этот, как и анализ особенностей сельского хозяйства — специфической отрасли, — учит, что аграрная сфера не может быть отдана на произвол рынка. Успешное развитие этой жизненно важной отрасли народного хозяйства требует целого комплекса экономических, финансовых, научно-организационных мер со стороны государства, которое просто обязано защищать её от грабительских наездов монополистических структур, превратностей рыночной конъюнктуры, помогать ей решать вопросы развития инфраструктуры и другие проблемы, непосильные для разрозненных сельскохозяйственных производителей. Объявленное с нелёгкой руки псевдоэкономистов «чёрной дырой экономики» сельское хозяйство России на протяжении всего пореформенного периода продолжало катиться под уклон. Понадобилось полтора десятилетия упадка и разрухи российской деревни, чтобы в правительственных кругах наконец-то опомнились и начали разрабатывать национальные проекты, призванные вернуть её к жизни.

Островки прогресса

Было бы, разумеется, неправильно рассматривать весь пореформенный период России как некое всеобщее движение вниз, а саму страну как обречённую на упадок. Это было бы не только несправедливо по отношению к реформаторам, которые искренне верили в свою благую миссию, но и фактически неверно.

На ряде направлений экономического развития в ходе реформ и в результате их осуществления был достигнут существенный прогресс. В огромной степени, как уже отмечалось, общему оздоровлению экономического и финансового состояния России способствовала сложившаяся с начала нынешнего века исключительно благоприятная мировая конъюнктура цен на энергоносители, металлы, минеральные удобрения, лес и некоторые другие товары российского экспорта. Устойчивый положительный баланс внешней торговли, достигавший в отдельные годы почти 100 млрд долларов в сочетании с возраставшим год от года профицитом государственного бюджета давал руководителям страны возможность маневрировать огромными финансовыми ресурсами.

Сейчас много спорят, надо ли было правительству отвлекать сотни миллиардов долларов и триллионы рублей образовавшихся в эти годы «финансовых излишков» на создание всякого рода стабилизационных фондов, создавать почти 500-миллиардные золотовалютные резервы, вкладывая их в низкодоходные ценные бумаги иностранных государств, или же их следовало направить по преимуществу на внутренние инвестиции. Повторяем, вопрос этот дискуссионный. И хотя автор этих строк является сторонником второй точки зрения, это не отменяет того несомненного факта, что приток в страну огромных финансовых средств способствовал подъёму российской экономики.

Перераспределение избыточных доходов естественных монополий через механизмы государственного бюджета, перелив финансовых ресурсов от более обеспеченных отраслей и социальных групп к менее обеспеченным в результате действия рыночных сил способствовали повышению темпов роста всей российской экономики, росту занятости, повышению реальных доходов и уровня жизни населения. Достаточно напомнить, что по темпам роста ВВП (6–8% в год) Россия выдвинулась на одно из первых мест в мире. Ободренное первыми успехами, руководство страны начало уже прикидывать, к какому году из ближайших 10–15 лет Россия войдет в первую пятёрку или хотя бы шестёрку самых богатых государств мира.

И, казалось, для этого были все основания. В пореформенный период, особенно за последние 7–8 лет высокими темпами развивались не только отрасли топливно-энергетического комплекса, металлургия, некоторые подотрасли тяжелой химии, работавшие по преимуществу на экспорт, но и сфера услуг, строительство, пищевая индустрия, главным мотором которых была разбуженная реформами частная инициатива. Одним из самых безошибочных показателей привлекательности и перспективности России как быстро развивающейся страны стал мощный приток иностранного капитала — за один только 2007 г. он составил 83 млрд долларов США.

Под воздействием всех этих факторов многие сферы жизни в буквальном смысле слова преобразились. Улицы российских городов, особенно таких мегаполисов, как Москва и Санкт-Петербург, украсились новыми зданиями магазинов, деловых центров, фешенебельных жилых комплексов, запестрели рекламой самых знаменитых в мире торговых фирм. Полки магазинов, недавно ещё полупустые, стали ломиться от товаров как местного, так и особенно иностранного производства.

Происходили изменения, хотя далеко не столь бурные, и в сфере промышленности. На окраинах городов и в местах традиционного скопления машиностроительных заводов, как грибы после дождя, начали возникать сборочные предприятия ведущих автоконцернов мира. Привлеченный знаменитым на весь мир «российским потребительским бумом», в страну хлынул поток иностранных автомобилей, телевизоров, холодильников, другой бытовой техники. Некоторые из иностранных поставщиков этой техники, как и в случае с автомобилями, начали создавать сборочные подразделения и дистрибьюторские сети в России.

Отдельные островки прогресса появились даже в казалось бы, забытой Богом российской деревне. Сейчас совершенно очевидно, что за усиленно рекламируемым рекордным урожаем зерновых 2008 г. стояли не только исключительно благоприятные погодные условия в центрально-черноземных и южных областях страны, но и исподволь накапливавшийся за последние годы финансовый и технический потенциал вертикально-интегрированных агропромышленных комплексов (агрохолдингов), контролирующих как производство, так и сбыт продукции. Такие комплексы действуют сейчас не только в зерновом хозяйстве, но и в производстве семян подсолнечника (знаменитая в торговых кругах «семечка»), продукция которого пользуется значительным спросом как внутри страны, так и на мировом рынке. К этой же категории относится птицеводство, прежде всего, производство куриного мяса, которое с самого начала реформ было монополизировано

крупными птицефабриками, практически полностью вытеснившими из сферы своей деятельности крестьянские фермерские хозяйства.

Развитию позитивной динамики в производстве основных видов сельхозпродукции, надо надеяться, в немалой степени будет способствовать и осуществление Национального проекта, позже переименованного в Программу развития сельского хозяйства. Она предусматривает широкое применение льготного кредитования сельхозпроизводителей, предоставление в лизинг на приемлемых условиях современной сельскохозяйственной техники, помощь в предпродажной обработке и сбыте продукции, налаживание агротехнической и ветеринарной служб и т.п. Несомненно одно, низшая точка в развитии аграрной сферы, куда её столкнула непродуманная и поспешная ломка сложившихся в предыдущий период производственных, снабженческих, агротехнических, ветеринарных структур и служб, может считаться пройденной, и впереди у российской деревни пусть трудный, но все-таки подъём.

Если же рассматривать состояние экономики России в целом, то по большинству формальных показателей к середине 2008 г. она находилась на подъёме, и в перспективе её, как казалось, ожидало достаточно безоблачное и светлое будущее.

И тут грянул кризис

Мировой финансовый кризис, окончательно втянувший Россию в свою орбиту к осени 2008 г., спутал все расчёты правительства и делового сообщества страны. В сущности, первые болезненные симптомы надвигающейся беды появились значительно раньше. Уже с весны 2008 г. российские коммерческие банки и нефинансовые корпорации, набравшие к первому кварталу дешёвых зарубежных кредитов на общую сумму 294,2 млрд долларов в расчёте на их последующее рефинансирование, начали испытывать трудности с ликвидностью[1]. Говоря проще, зарубежные банкиры либо вообще отказывали им в пролонгации выданных ранее займов, либо заламывали за эту операцию такие проценты, что заёмщик оказывался на грани банкротства.

Сама проблема ликвидности тоже не с неба упала. Примерно в это же время и даже чуть раньше у российских экспортёров металла и других вчера ещё пользовавшихся бешеным спросом товаров появились трудности со сбытом. Затем эта проблема во весь рост встала и перед

[1] См.: Деньги и кредит. 2008. № 8. С. 18.

российской нефтянкой. Цены на «чёрное золото», достигавшие на пике конъюнктуры 140–145 долларов за баррель в зависимости от сорта, упали до 40–45 долларов, а в отдельные периоды даже и ниже этой критической отметки.

Всё это не замедлило отразиться на финансово-экономическом положении страны. Кризис ликвидности, начавшись на стыке интересов российских заёмщиков и их зарубежных кредиторов, перекинулся и на отношения между банкирами и их клиентами внутри страны. Уже к середине осени 2008 г. российские банки практически перестали выдавать кредиты нефинансовым организациям и друг другу. Ставки по кредитам в тех случаях, когда они все-таки выдавались, зашкаливали за 25% по сравнению с 10–12% до начала кризиса.

Кризис банковской ликвидности немедленно отразился и на всех других отраслях экономики. Забуксовало строительство, бывшее до начала финансовых потрясений одним из главных локомотивов развития экономики страны. Начались трения и перебои в поставках товаров в торговых сетях, приведшие некоторые из них перед необходимостью сокращения объёма операций во избежание банкротства.

К концу года кризисные явления всё острее начали проявляться и в производственной сфере. Полностью или частично были вынуждены остановить сборочные конвейеры, отправив рабочих в вынужденные отпуска, Волжский автомобильный завод в Тольятти и его собрат ГАЗ в Нижнем Новгороде. Уже к концу лета из-за отсутствия заказов прекратила работу трубная промышленность. Трудности со сбытом продукции стали проявляться в металлургии — к началу 2009 г. в стране работала всего одна домна. Остановки предприятий с «временным» сокращением персонала охватили и все другие отрасли промышленности. На голодном финансовом пайке как раз в тот период, когда урожай собран, но ещё не реализован, оказались миллионы сельхозпроизводителей.

Положение усугубилось массовым бегством из страны иностранного капитала. Если в 2007 г., как уже отмечалось, в Россию было ввезено более 80 млрд долларов зарубежных инвестиций, то за весь 2008 г. чистый баланс движения иностранного капитала составил минус 130 млрд долларов. Только в октябре 2008 г. из страны было вывезено 50 млрд долларов. Свой вклад в это недоброе дело внесли и российские коммерческие банки, начавшие в массовом порядке конвертировать рублевые активы в иностранную валюту.

Особенно болезненно мировые финансовые потрясения сказались на российском рынке ценных бумаг, который практически целиком зависел от притока иностранного капитала. По сути дела, единствен-

ными по-настоящему серьёзными игроками на нём были западные инвестиционные фонды и другие виды спекулятивного иностранного капитала. И как только с началом кризиса они стали свёртывать свои операции в нашей стране, российский рынок ценных бумаг просто-напросто рухнул. Всего за полтора месяца с середины октября по конец ноября 2008 г. его капитализация снизилась более чем в четыре раза. Попытки российских властей остановить это падение путём финансовых вливаний успеха не принесли.

Померкли и перспективы выхода России в группу лидеров современного мирового развития. Согласно опубликованному в январе 2009 г. совместному прогнозу Минфина и Минэкономразвития, Россия уже в ближайшие годы может переместиться с 8-го на 13-е место в мире по объёму ВВП в долларовом выражении. Причины этого — падение цен на нефть, девальвация рубля и сначала замедление темпов экономического роста, а затем и общий откат в объёмах производимого в стране валового внутреннего продукта. При этом осознание масштабов постигшего страну бедствия происходило отнюдь не сразу. Так, по оценке Минфина, озвученной А. Кудриным в январе 2009 г., в этом году ВВП России должен был снизиться на 0,2%. Однако к концу года стало ясно, что это типичная для российского Минфина недооценка. Выступая в начале декабря 2009 г. в открытом эфире с ответами на вопросы граждан России, премьер В. Путин признал, что в годовом выражении ВВП страны может сократиться на 8,5%. Менее чем через месяц в эту скорбную для России цифру пришлось вносить новую поправку. В уже упоминавшемся выше телеинтервью Президент Медведев заявил, что ВВП России может уменьшиться ещё значительнее. В реальности падение ВВП оказалось не столь радикальным, оно составило 7,9%. И это при том, что в трёх других странах БРИК, несмотря на кризис, имел место определённый экономический рост. Правда, в главных индустриально развитых странах тоже было отмечено падение: в Германии и Японии — на 5%, в Великобритании — на 4,8%, в США — на 2,4%.

Как же в этой сложной обстановке повело себя правительство России? Если отвечать на этот вопрос в самой общей форме, то ответ может быть только один: оно работало не столько на упреждение, сколько плелось в хвосте событий, реагируя на них только тогда, когда не замечать грозящую катастрофу становилось уже невозможно.

То ли находясь в плену своих собственных иллюзий относительно «неуязвимости» России к превратностям мирового финансового кризиса, то ли боясь признаться самим себе и общественности страны в том, что их политика оказалась неадекватной вызовам времени, ру-

ководящие деятели страны долгое время делали вид, что ничего страшного не происходит и что Россия из-за накопленных финансовых резервов и относительно слабой вовлеченности в международный торгово-финансовый оборот сможет пережить трудности с минимальными потерями.

Вице-премьер и один из главных разработчиков финансово-экономической стратегии страны А. Кудрин даже сформулировал весьма понравившийся в кремлевских кругах тезис о том, что Россия якобы является «островом стабильности» в бурном море международных финансовых потрясений и в случае необходимости выдержит грозящие штормы не только сама, но и окажет помощь другим.

Показателем своеобразной виртуальности мира, в котором долгое время пребывали обитатели Кремля и Белого дома, следует, видимо, считать и то, что само слово «кризис» там долгое время было под запретом. Представители правительства предпочитали говорить о «временных трудностях», которые то ли уже преодолеваются, то ли вот-вот начнут преодолеваться. Даже в двадцатых числах ноября 2008 г., когда в банковской системе наступил полный кредитный ступор, а в промышленности начались массовые остановки производства и увольнения, премьер-министр В. Путин, выступая в Казани, посчитал возможным заявить, что российская банковская система якобы «работает исправно» и проблема заключается лишь в том, чтобы «прочистить образовавшиеся в ней тромбы».

И только тогда, когда масштабы бедствия и глубину кризиса скрывать стало больше невозможно, российские власти спохватились и начали принимать срочные и — следует это признать — весьма масштабные меры для выправления ситуации.

Однако, прежде чем переходить к изложению этих мер и оценке их эффективности (о чем речь пойдет ниже), необходимо ответить на вопросы о том, почему Россия оказалась беспомощной игрушкой глобальных финансово-экономических штормов и почему их удары для нашей отечественной экономики стали столь болезненными.

Сейчас, когда стало очевидно, что Россия не просто пострадала от мирового экономического кризиса, но что нанесенный нашей стране урон оказался значительно болезненнее и глубже, чем в государствах, находящихся в сходном с ней положении (тех же странах БРИК, например), в руководящих кругах стало модно рассуждать о том, что это, дескать, оборотная сторона «глубокой вовлеченности России в мировые экономические процессы». При всей внешней очевидности подобных объяснений они далеко не полностью вскрывают причины постигших страну бедствий. Те же Китай и Бразилия, например, во-

влечены в мировой коммерческий оборот гораздо глубже России. Однако их экономика не только не рушится под ударами кризиса, но продолжает расти. Так в чём же дело?

По сути дела, ответ на этот вопрос давно дан российской экономической наукой. В самой общей форме он заключается в том, что за годы реформ и пореформенного развития в нашей стране сложилась однобокая и в стратегическом плане нежизнеспособная экономическая структура, ориентированная на потребности мирового рынка и абсолютно не восприимчивая к нуждам национального воспроизводства. Чтобы проиллюстрировать этот в общем-то известный тезис, приведём всего два ряда цифр.

Таблица 16.1

Товарная структура экспорта России (в % к итогу)

Экспорт	1995 г.	2000 г.	2006 г.	2008 г.
Минеральные продукты	42,5	53,8	65,7	69,6
Машины, оборудование и транспортные средства	10,2	8,8	5,8	4,9

Источники: Россия в цифрах. 2007. С. 463; Россия в цифрах. 2009. С. 491.

Советский Союз жёстко и справедливо критиковали за то, что продукция машиностроения занимала в его экспорте всего одну пятую часть, около 20%, усматривая в этом показатель экономической отсталости государства и его неспособности на равных вести конкурентную борьбу с ведущими мировыми державами. За годы реформ и пореформенного развития Россия снизила этот показатель конкурентоспособности до одной двадцатой. Если к этому добавить, что доля инновационной продукции в экспорте сегодняшней России не достигает и одного процента, то картина превращения нашего Отечества в сырьевой придаток мирового капитализма станет полной и не требующей комментариев.

Сейчас, когда реалии мирового экономического кризиса и положения в нём России, кажется, не оставили места для каких-либо сомнений, в российской печати, да и в правительственных кругах нет-нет да и мелькают некие успокоительные нотки: ну что же, дескать, не повезло, но Россия была, есть и будет энергосырьевым донором всего остального мира. А вот ещё построим мы Северный и Южный

«Голубые потоки», проложим нефте- и газопроводные магистрали к нашим восточным соседям и заживём лучше прежнего.

Думается, однако, что эти опасные и, что особенно плохо в нынешние дефицитные времена, высокозатратные иллюзии отвлекают и без того упущенное время и деньги от насущно необходимых проектов модернизации российской экономики. Конечно, всё надо тщательно просчитывать, и вряд ли кто может претендовать здесь на окончательную истину. Но в том, что время Россией непростительно упущено, никто из серьёзных экономистов не сомневается.

Вот, например, как видит эту проблему известный политолог, директор российских и азиатских программ вашингтонского Института мировой безопасности Н. Злобин: «Все причины российского кризиса лежат не за пределами страны, а внутри неё. Глобальный финансовый кризис грянул в удобный для власти момент, ибо дал ей возможность свалить фундаментальные проблемы в национальной экономике на глобальную конъюнктуру. Если бы не было глобального кризиса, то российская экономика рухнула бы сама через два-три года, поскольку её обвальное падение началось до этого кризиса, а доля промышленного производства в ВВП стала сокращаться ещё в 2002 г. Проблемы российской экономики носят не циклический, как в мире, а внутренний, системный характер. Развитые страны ищут выход из своего циклического кризиса. Перед Россией стоит иная задача — заново начинать создавать основы конкурентной национальной экономики. Иначе выходящий из кризиса мир оставит её в постыдном качестве своей заправочной колонки»[1].

Конечно, звучащие в этом высказывании резкие формулировки и далекие от доброжелательности оценки политики правительства России можно было бы объяснить известной предубежденностью прозападного политолога. Но вот мнение вполне патриотично настроенного российского историка С. Рыбакова, который хотя и поддерживает в целом политику правительства в расширении нефтегазового экспорта, но тоже не скрывает своих опасений: «России выгодно сотрудничество с той частью Европы, где собственные экономические интересы ставят выше предрассудков и рецидивов холодной войны. Немаловажно и то, что, направив газ по новым трубам, Москва получит возможность сбить спесь с соседей-транзитёров, уменьшить их тягу к шантажу.

Пока наступление России на экспортном фронте проходит довольнотаки успешно. «Газпром» не боится конкуренции на внешних рынках,

---

[1] *Злобин Н.* Россия в плоском мире // Ведомости. 21 декабря 2009 г.

выходя на них с веером разнообразных приёмов и методов. Остаётся только надеяться, что деньги, вкладываемые в экспортные трубы, вернутся в Россию с прибылью, которую пустят на благо страны, на развитие её экономики и процветание её народа. Если же подобного не случится, тогда газово-экспортные операции и комбинации, пасьянсы и ребусы, на которые тратится столь много усилий, послужат лишь тому, чтобы окончательно превратить нашу страну в сырьевой придаток других народов. При таком варианте развития событий вся эта остросюжетная газовая эпопея превратится в бессмыслицу, в очередной — то ли хитроумный, то ли скудоумный — блеф либеральных "менеджеров"»[1].

Кто виноват и что делается?

Автор данных строк далёк от того, чтобы приписывать сложившееся в экономике нашей страны положение чьей-то злой воле или коварным расчётам. Скорее, речь должна идти об объективных процессах, связанных с концентрацией реальной экономической, финансовой, а следовательно, в какой-то степени и политической власти в руках узкой олигархической группировки, которая при всей её «равноудаленности» от руководства государства обладает достаточно сильным влиянием, имеет возможности отстаивать свои интересы, которые подчас не имеют ничего общего с подлинными потребностями страны.

Российские корпорации, контролируемые государством, весьма неохотно делятся с общественностью секретами своей инвестиционной политики. Это, видите ли, коммерческая тайна. Однако, судя по просачивающимся в прессу отрывочным данным (всего ведь не скроешь), да и проведение международных IPO (первоначального выпуска акций) требует определённой публичности, многие из них, включая государственный «Газпром», давно уже инвестируют за границей гораздо больше финансовых средств, чем внутри страны. Речь идёт о суммах, исчисляемых десятками, если не сотнями миллиардов долларов.

При этом многие подобные инвестиции не имеют никакого отношения не только к интересам родного отечества, но и весьма сомнительны с точки зрения подлинных потребностей самих корпораций. Ну зачем, скажем, понадобилось «Лукойлу» покупать 160 заправочных станций у стоявшей на грани банкротства американской компании «Конако», чтобы с наступлением кризиса с огромными убытками пытаться сбыть с рук этот «актив»?

---

[1] Слово. 20 декабря 2009 г. — 14 января 2010 г.

То же самое относится и к приобретению Дерипаской, Мордашовым и Усмановым ряда металлургических заводов в США и странах Западной Европы — «активов», под покупку которых эти российские олигархи сделали крупные займы на финансовом рынке Запада и расплата по которым с наступлением кризиса легла на плечи государства.

В то же самое время, как уже отмечалось, сама российская экономика задыхается от инвестиционного голода. Достаточно сказать, что за полтора десятка лет, истекших со времени печально знаменитых залоговых аукционов, российские нефтяные олигархи удосужились модернизировать всего один нефтеперерабатывающий завод из 30, доставшихся им в наследство от советской эпохи.

Не лучше, видимо, обстоят дела с инвестиционной политикой и у других российских корпораций, в том числе, казалось бы, специально созданных для этой цели государством. Выступая в Госдуме, глава Минэкономразвития Э. Набиуллина сообщила, что нефтяные и другие государственные корпорации вкладывают в модернизацию производства лишь от 0,1 до 0,4% всех своих расходов. Министр предупредила, что для преодоления такого вопиющего положения её ведомством разрабатываются меры «принудительного» перераспределения расходуемых средств в пользу модернизационных объектов.

В последние годы, правда, в Кремле и Белом доме всё яснее осознают опасность чрезмерной зависимости России от узкой группы энергосырьевых товаров и тех олигархических структур, которые этот экспорт контролируют. Необходимость диверсификации экономики, перевода её на инновационный путь развития зафиксирована в официальных стратегических концепциях. Для её осуществления созданы специальные государственные и государственно-частные структуры и корпорации, на их работу в бюджете страны выделены колоссальные средства.

На практике, однако, дальше обсуждений, согласований и уточнения дело особенно не двигалось. Ни Росавиапром, ни Государственная судостроительная корпорация, ни Ростехнология, ни Нанотехнология не оправдывали широковещательных деклараций, которые провозглашались при их создании. Отдельные и довольно редкие практические результаты остаются весьма скромными. Бюрократическая улита российской государственности, видимо, по привычке не очень-то спешит.

И все-таки было бы, наверное, несправедливо возлагать всю ответственность за возникшие в российской экономике перекосы

и дисбалансы лишь на жадность и корыстолюбие олигархов. Есть область, в которой нынешний политический истеблишмент весьма активно и сознательно способствовал такому нездоровому развитию. Эта область — финансы. Мы имеем в виду финансовую политику сменявших друг друга реформаторских правительств, которую иначе как примитивным, провинциальным монетаризмом назвать трудно. Именно эта политика, упорно привязывающая формирование денежной базы страны к валютным поступлениям от экспорта нефти, газа, металлов и некоторых других сырьевых товаров к гипертрофированному развертыванию финансовых потоков страны во внешнюю сферу, способствовала чрезмерному экспорту капитала и была практически непреодолимым препятствием для внутренних накоплений и инвестиций.

Гигантские доходы от внешней торговли лишь в незначительной степени, главным образом через налоги на добычу полезных ископаемых, попадали во внутренний оборот, обслуживая по преимуществу внешнеэкономические интересы и внешнеэкономическую экспансию сырьевых монополий, которые в последние годы начали всё усерднее скупать зарубежные активы с целью расширения своей сырьевой базы в различных районах мира и создания новых каналов для сбыта продукции.

В этом же направлении действовала и проводившаяся правительством совместно с Центральным банком политика максимального сжатия денежной массы в целях борьбы с инфляцией. Прописанная в монетаристских рецептах как наиболее эффективное средство общего оздоровления экономики, которая, будучи оздоровленной, сама позаботится о своем развитии, в том числе и о росте инвестиций, в российских условиях эта политика создавала постоянный и всё обостряющийся финансовый голод внутри страны, толкала российских заёмщиков капитала к поискам внешних источников финансирования, к необходимости закладывать свои активы, в том числе стратегические, у иностранных кредиторов.

Не способствовало нормальному развитию российской экономики, в первую очередь её банковского сектора, и упорное нежелание Центрального банка Российской Федерации до самого последнего времени выступать в роли кредитора последней инстанции — т.е. исполнять функцию, прописанную в уставах подобного рода организаций практически всех стран мира. И если российские коммерческие банки к середине 2008 г. набрали иностранных кредитов на чудовищную по нашим масштабам сумму в 150 млрд долларов, то это целиком и полностью на совести финансовых властей. Всякого рода стабилиза-

ционные, резервные и иные финансовые заначки, в которых к началу кризиса скопились триллионы и триллионы рублей, это та «священная корова» российских финансовых язычников, которая выела зеленую траву отечественных финансов и сделала наши корпорации и банки беспомощными игрушками глобального финансового шторма.

Надо сказать, что официальные сообщения о влиянии мирового финансового кризиса на нашу отечественную экономику и об эффективности мер антикризисного регулирования весьма приблизительно и неполно отражают складывающуюся ситуацию. Скажем сразу, сам по себе набор мер и последовательность шагов, предпринимаемых правительством России в этой области, особых возражений не вызывают. Эти шаги соответствуют существующей международной практике и в целом оправданы. Те же знаменитые 56 млрд долларов, выделенных правительством на выкуп «плохих» долгов российских банков и корпораций, как ни жалко такой гигантской суммы народных денег, были мерой вынужденной и в сложившейся ситуации совершенно необходимой. Государство не могло допустить, чтобы заложенные Дерипаской за 4,5 млрд долларов 20% акций «Норникеля» перешли во владение иностранцев. То же можно сказать и о займах, полученных под стратегические активы «Газпрома», «Роснефти», других крупных корпораций и банков, которые государство было вынуждено рефинансировать.

Другое дело, что характер этого рефинансирования и само происхождение этих «плохих» долгов вызывают большие вопросы. Почему, например, тот же Дерипаска имел возможность столь свободно распоряжаться активами такого стратегически важного и к тому же градообразующего предприятия, как «Норникель»? И какой должна быть дальнейшая судьба заложенного им и ныне выкупленного государством пакета акций? От премьер-министра и его помощников в правительстве России мы постоянно слышим, что выкуп и переход под контроль государства заложенных олигархами активов — «дело временное» и что в дальнейшем они будут то ли проданы, то ли переданы их прежним владельцам. А надо ли так ангажироваться в этих сложных и к тому же затрагивающих общенациональные интересы вопросах?

Кстати, в странах Запада, в том числе в США, где оказавшиеся на грани банкротства банки, ипотечные, страховые корпорации были в ряде случаев национализированы, никто пока не спешит брать на себя обязательства по возврату их прежним проштрафившимся владельцам. Неужели мы опять намерены бежать «впереди планеты всей» в верности изрядно обанкротившимся и подмочившим свою репутацию неолиберальным догмам? Во всяком случае, большая прозрач-

ность и открытость в разработке и проведении финансово-экономической политики России, хотя бы по примеру США и стран ЕС, нам отнюдь не помешали бы.

Что касается прямой финансовой помощи предприятиям реального сектора внутри страны, то здесь сформулированы вполне обоснованные отраслевые структурные и социальные приоритеты, названы поименно 295 стратегических, градообразующих предприятий, точечная поддержка которых призвана стать движущей силой сохранения на плаву, а затем и вывода на траекторию роста всей экономики страны. Разработаны программы борьбы с безработицей, в том числе и путём поощрения малого предпринимательства. По всем этим направлениям налаживается координация действий между федеральными и местными властями. На осуществление намеченных программ была выделена гигантская сумма 2045–2145 трлн рублей, что соответствует 5,2–5,4 ВВП страны[1].

Чему учит опыт Европы

Для того чтобы оценить эффективность мер по выводу российской экономики из кризиса, полезно хотя бы вкратце проанализировать антикризисные мероприятия, проводимые нашими западными соседями и главными торгово-экономическими партнёрами — странами Евросоюза. Тем более что члены этой самой влиятельной интеграционной группировки современного мира имеют богатый исторический опыт преодоления подобного рода бедствий.

Одним из главных принципов и одновременно условий успеха антикризисных реформ является синхронизация и соразмерность действий на различных направлениях — финансовом, экономическом, социальном и административно-правовом. Бесполезно и даже контрпродуктивно накачивать ликвидностью банковский сектор и далее заниматься его реструктуризацией (к смыслу этого термина мы ещё вернемся), если не обеспечено адекватное перетекание финансовых средств в реальный сектор экономики, включая мелкий и средний бизнес и кредитование физических лиц. Столь же бессмысленно, с точки зрения перспектив нормального функционирования экономики, искусственно пополнять ликвидностью балансы промышленных, сельскохозяйственных и иных предприятий реального сектора, если не восстановлен спрос на их продукцию и услуги со стороны партнё-

[1] См.: Вопросы экономики. 2009. № 1. С. 23.

ров по бизнесу, государства и частных потребителей. Наконец, сколько ни реструктурируй банковский сектор и финансовый рынок в целом (а это явление имеет подчас совершенно различный смысл в развитых западных экономиках и в нашей отечественной), это вряд ли принесёт пользу, если не будет установлен строжайший контроль за движением капиталов со стороны государства.

И ещё одно связанное с уже изложенным соображение. Нынешний кризис, несмотря на всю его глубину и остроту, явление не вечное. Рано или поздно он окончится. Начнется новый экономический подъём, а с ним и новое обострение конкурентной борьбы. Причём эта борьба будет развиваться по двум различным, хотя и связанным друг с другом направлениям. Во-первых, это будет соперничество за обладание командными позициями в сфере инноваций и новых технологий. Ибо мир вступает в новый, так называемый шестой мегатехнологический этап своего развития. И, во-вторых, успех в этой борьбе будет во многом определяться не только способностью той или иной страны освоить новые технологии, но и масштабами рынков, на которые они могут опереться в грядущем глобальном соперничестве.

Руководители Европейского союза в своих антикризисных программах постоянно подчеркивают необходимость ещё более тесной координации политики своих членов, чтобы эффективнее использовать преимущества единого рынка. По такому же пути идут и основные конкуренты ЕС. Китай завязывает всё более тесные финансовые и торгово-экономические связи со своими соседями и партнёрами. В том числе со странами АСЕАН, на оказание помощи которым в преодолении кризиса Пекин ассигновал внушительную сумму — 10 млрд долларов.

Не остаются в стороне от интеграционных процессов и США, которые в последние годы предпринимают всё более активные шаги по объединению под своей эгидой сопредельных с ними стран Западного полушария. Причём если до недавнего времени речь шла по преимуществу о государствах — непосредственных соседях североамериканского гиганта, прежде всего о Канаде и Мексике, то с началом нынешнего кризиса в Вашингтоне начали все острее чувствовать необходимость действовать в более широком геополитическом и геоэкономическом контексте.

Этот новый подход начал особенно отчетливо проявляться с приходом к власти в Вашингтоне администрации Б. Обамы, который заявил об открытии новой страницы в отношениях между США и всеми другими странами Американского континента. И это были не просто слова. Участие президента США в апрельском 2009 г. «сам-

мите обеих Америк» в крошечном государстве Тринидад и Тобаго, где Обама не только вновь подтвердил намерение своей администрации нормализовать отношения со всеми государствами Латинской Америки, включая Кубу, но и демонстративно дружески пообщался с президентом Венесуэлы У. Чавесом, показали всему миру, что Вашингтон намерен всерьёз объединять под своим руководством огромные человеческие и материальные ресурсы этого важнейшего региона планеты.

К чести руководства России следует сказать, что в этом вопросе оно не стало ждать подсказок из-за рубежа. Уже на протяжении ряда лет Россия совместно с Белоруссией, Казахстаном и некоторыми другими странами СНГ предпринимает настойчивые усилия по восстановлению утраченных за годы либералистских реформ экономических связей на постсоветском пространстве и выстраивает их на новой, взаимовыгодной основе с учётом проведенных рыночных преобразований. Результатом этих усилий стало образование Евразийского Экономического Сообщества (ЕврАзЭС) и подписание главами государств России, Беларуси и Казахстана соглашения об образовании Единого экономического пространства (ЕЭП). Нынешний финансово-экономический кризис даёт новый толчок движению в этом направлении. Во всяком случае, согласие Москвы предоставить стабилизационные кредиты Белоруссии, Казахстану, Киргизии, выделение 7,5 млрд долларов в 10-миллиардный антикризисный стабилизационный фонд в рамках ЕврАзЭС свидетельствовали о том, что руководство нашей страны полностью осознаёт свою ответственность за благосостояние и будущее развитие своих партнёров по интеграционным процессам на территории бывшего СССР.

Но этим, пожалуй, и ограничивается то, что до недавнего времени можно было бы назвать комплиментарным в характеристике антикризисной политики российского правительства. В сущности, проблемы, с которыми сталкивается Россия с момента, когда она оказалась втянута в орбиту глобального финансово-экономического кризиса, мало чем отличаются от тех, которые приходится решать её партнёрам по мировому рынку. Это острый дефицит ликвидности и связанные с ним трудности в получении банковских кредитов, их резкое подорожание и почти полное исчезновение доверия как между самими банками, так и между ними и их клиентами из других секторов экономики.

Следствием нарушений в нормальном движении финансовых ресурсов между различными секторами экономики стали закрытие предприятий реального сектора, массовые сокращения персонала, резкое

падение спроса на товары и услуги как со стороны корпоративных структур, так и со стороны домашних хозяйств. Все это сопровождалось катастрофическим падением индексов ценных бумаг и почти полной дезорганизацией финансовых рынков, ещё вчера служивших, особенно в странах, придерживавшихся так называемой англосаксонской модели, одним из главных источников капитальных ресурсов и доходов значительной части населения.

Сходство признаков заболевания неизбежно вело и к более или менее однотипным методам его лечения. Во всех странах и их региональных объединениях, ставших жертвами кризиса, были предприняты срочные меры по наполнению ликвидностью каналов денежного обращения, установлению контроля за деятельностью финансовых структур, оказанию помощи наиболее пострадавшим секторам экономики и социальным группам, лишившимся заработков в результате массовых увольнений. Последнее считалось одновременно и наиболее эффективным способом оживления спроса, без которого поднять экономику с колен было просто невозможно.

Сравнение антикризисных программ, принятых в США, Евросоюзе и России, показывает, что при принципиальном сходстве основных компонентов в них присутствуют и существенные различия. Так, администрация Б. Обамы делает основной упор на накачивании экономики ликвидностью и повышении потребительского спроса. На эти цели по различным каналам решено направить колоссальные средства, превышающие 2,2 трлн долларов.

Внушительная по объему ассигнований и весьма подробно разработанная с точки зрения арсенала принимаемых мер антикризисная программа заработала и осуществляется в рамках Евросоюза. Учитывая, что страны ЕС являются главными торгово-экономическими партнёрами России, а также тот факт, что антикризисная программа правительства Российской Федерации в основных своих компонентах заимствована из соответствующих документов наших западных соседей, остановимся на этом немного подробнее.

Но сначала несколько слов о масштабах и остроте проблемы. В документах Комиссии Европейских сообществ (КЕС) отмечается, что страны Европы начали в полной мере ощущать на себе удары мирового финансово-экономического кризиса осенью 2008 г. К этому времени европейские банки практически полностью прекратили взаимное кредитование, что не замедлило сказаться и на реальном секторе экономики. Вот как оценивается ситуация в одном из докладов Еврокомиссии, посвящённом роли государств ЕС в преодолении кризиса: «Мировая экономика в настоящее время испытывает самый серьёзный финансо-

вый кризис почти за столетие, который не пощадил и европейскую экономику. Впервые с 1945 г. мировая экономика в целом сокращается в объёме... Ожидается, что в 2010 г. в ЕС и Еврозоне возобновится умеренный рост, ВВП увеличится на 0,5%, по мере того, как макроэкономическая политика начнет приносить результаты в виде постепенной стабилизации национальных экономик по всему миру»[1].

Пока же этого не произошло, руководство ЕС и входящие в него правительства государств-членов отчаянно сражаются с последствиями кризиса. В официальных документах Европейской Комиссии их авторы не скупятся на комплименты в свой собственный адрес, всячески подчеркивая роль этого исполнительного органа в предотвращении «сползания в хаос», а также в «начавшейся стабилизации» экономики ЕС, прежде всего, его финансово-банковского сектора. Однако сам факт того, с каким упорством они заклинают национальные правительства «отказаться от экономического национализма», не прибегать к «губительному протекционизму», не предпринимать мер, нарушающих условия «равной конкуренции», свидетельствует о том, что положение в этой области далеко от благополучного.

Особенно резко на этот счёт высказываются авторы доклада так называемой группы мудрецов во главе с бывшим директором МВФ Ж. де Ларозьером, созданного Еврокомиссией в ноябре 2008 г. для выработки рекомендаций по преодолению кризиса. В своем докладе, предоставленном Евросовету в феврале 2009 г., де Ларозьер и его коллеги из числа бывших глав правительств и министров финансов ведущих стран ЕС не щадят никого. Не связанные соображениями излишней «политкорректности», эти воротилы финансового мира воздают «по заслугам» всем, кто так или иначе причастен к возникновению и драматическому развертыванию кризиса — от банкиров и руководителей разного рода фондов до правительств стран ЕС и самой Еврокомиссии. Если первых они обвиняют в различного рода нарушениях деловой этики, вплоть до прямого жульничества, то высшие эшелоны финансовой власти, по их мнению, повинны в «непоследовательности» при проведении одобренной политики, неумении или нежелании согласовывать свои действия, предвидеть последствия совершенных ими действий.

При анализе причин кризиса от «мудрецов», как это ни покажется странным на первый взгляд, достаётся даже правительствам таких

---

[1] Commission of the European Communities. State Aid Scoreboard — Spring 2009 Update — Special Edition of State Aid Interventions in the Current Financial and Economic Crisis. Brussels, 08.04.2009. P. 3 (в дальнейшем — SESICFEC).

стран, как Китай и Саудовская Аравия, которые «привязкой своих валют к доллару... на практике импортировали либеральную денежную политику США, тем самым способствуя нарастанию глобальных дисбалансов»[1].

Кстати, именно рекомендации комитета де Ларозьера легли в основу таких мер, ставших впоследствии общепризнанными в международных финансово-политических кругах, как необходимость установления более жёсткого контроля за деятельностью банков, хедж-фондов, фондов прямых инвестиций и других операторов финансового рынка, послужившей спусковым механизмом кризиса. Содержались в докладе и общие рекомендации по преодолению кризисных явлений в экономике ЕС. Однако большинство изложенных в этих рекомендациях мер к моменту выхода доклада в той или иной степени уже начали осуществляться на национальном и общеевропейском уровнях.

В систематизированном виде они были изложены в так называемом «Плане восстановления европейской экономики», одобренном Евросоветом ещё в декабре 2008 г. План предусматривал принятие на национальном и европейском уровнях серии согласованных мер, направленных на оздоровление финансовой системы, оживление инвестиционных процессов в реальном секторе экономики, борьбу с безработицей и социальную защиту населения. На все эти меры предполагалось израсходовать свыше 400 млрд. евро или около 3,3% общего ВВП стран ЕС[2]. Во главу угла всего этого комплекса мер ставилось оздоровление банковского сектора. «До тех пор, пока кредитование остаётся на низком уровне, усилия по повышению спроса и потребления будут мало эффективными», — отмечали авторы обзора, подготовленного Еврокомиссией для Европейского совета[3].

Фактически, как явствует из опубликованных руководством ЕС документов, дальше помощи банковскому сектору дело на первых порах так и не пошло. Но зато на подпитку и оздоровление банков денег в ЕС, судя по всему, не жалели. На эти цели по планам Еврокомиссии в 2009–2010 гг. было намечено израсходовать около 150 млрд евро, или примерно 1,5% ВВП стран Евросоюза[4]. Для сравнения можно указать, что на все мероприятия в социальной сфере в 2009 г. ассигновано только 10,8 млрд евро, или менее 0,1% ВВП ЕС. И это при том

---

[1] The High — Level Group on Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009. P. 7.

[2] См.: Commission of the European Communities. Communication for the Spring European Council. Brussels, 4.3.2009. P. 2.

[3] Ibidem.

[4] Ibid. P. 9.

что, по прогнозам Еврокомиссии, к концу 2010 г. безработные составят 10% трудоспособного населения Евросоюза[1].

Такая «дискриминация» социальной сферы осуществляется, разумеется, не по злому умыслу руководства Евросоюза. Они, судя по всему, исходят из того, что преодоление безработицы и других социальных бедствий должно стать результатом не столько прямых затрат на эти цели, сколько побочным продуктом общего оживления экономики и подъёма её на новый уровень конкурентоспособности в результате структурной перестройки и технологического переоснащения. Поэтому даже в тех разделах антикризисных программ, где говорится об «уменьшении человеческих издержек кризиса», упор делается не на материальную помощь жертвам этого бедствия (такая помощь предусмотрена для инвалидов, пенсионеров, молодежи и других нуждающихся групп населения), а на повышение мобильности рабочей силы, улучшение квалификации и обучение новым специальностям, которые понадобятся, когда экономика начнет выходить из кризиса и столкнется с «новыми вызовами» обостряющейся конкурентной борьбы на международной арене.

Следует подчеркнуть, что такой «среднедолгосрочный» подход к разработке стратегии преодоления кризиса характерен и для всех других разделов программы. Так, при оказании помощи промышленным и финансовым предприятиям рекомендуется действовать осмотрительно и оказывать финансовую поддержку только тем из них, которые доказали свою жизнеспособность. В структурной политике Еврокомиссия рекомендует государствам — членам ЕС ориентироваться на первоочередное развитие тех отраслей, которые составят основу новой, инновационной экономики посткризисного периода и будут способствовать повышению конкурентоспособности не только тех или иных государств, но и Евросоюза в целом.

Все эти рекомендации или по крайней мере большинство из них носят пока в большей степени характер планов, чем реальных дел. Из числа последних в официальных документах ЕС приводятся конкретные данные и цифры только по выделению средств на выдачу гарантий и рекапитализацию банков, а также по оказанию помощи автомобильной промышленности и гражданской авиации. В первом случае речь идёт об оказании чрезвычайной финансовой помощи банкам, оказавшимся на грани банкротства, в форме рекапитализации и выставления государственных гарантий. На эти цели, по данным на 31 марта 2009 г., 11 государствами — членами ЕС было выде-

[1] Ibid. P. 13, 14.

лено почти 275 млрд евро в форме рекапитализации, не считая гарантий (не предусматривающих фактическую трату финансовых ресурсов) на гигантскую сумму 228,5 млрд евро, к которым были вынуждены прибегнуть 16 стран Евросоюза[1]. Во втором случае речь идёт о выделении через Европейский инвестиционный банк 10,6 млрд евро на спасение терпящих бедствие автомобильных корпораций и оказание разовой финансовой помощи Австрийским авиалиниям, а также греческим Олимпик эйрлайнс и Олимпик эйруэйз сервисез, также оказавшимся на грани банкротства[2].

В целом создаётся впечатление, что громоздкий и часто недостаточно эффективный управленческий аппарат ЕС не всегда успевает за событиями и во многих случаях лишь фиксирует, «одобряет» то, что давно уже сделано без его вмешательства на национальном уровне. Это может проявляться и в неполноте статистики ЕС, которая фиксирует лишь то, что произошло в странах-членах.

Принятию согласованных решений и эффективному проведению их в жизнь во многом мешают существующие внутри Евросоюза объективная разница интересов и субъективные разногласия между главами ЕС, обусловленные особенностями исторического развития и обстоятельствами вступления в эту группировку различных стран. Так, власти ЕС фактически отказались от поддержки наиболее тяжело пострадавших от кризиса стран Восточной Европы и Балтии, передав их на попечение МВФ. Внутри самого руководства ЕС продолжаются и даже обостряются противоречия между континентальными державами, прежде всего Францией и Германией, выступающими за более тесную координацию финансово-экономической политики стран-членов, и Великобританией, ревниво оберегающей свой политический и экономический суверенитет.

Впрочем, в условиях кризиса в этом «дружеском противостоянии» наметился некий взаимоприемлемый компромисс. Министры финансов ЕС согласовали и внесли в Европарламент документ, меняющий регулирование финансовых рынков. ЕС сначала решил создать двухуровневую систему: макроэкономические риски в регионе будет оценивать Европейский совет по системным рискам, а более специализированные вопросы регулирования банковской деятельности, страхования и ценных бумаг выносятся на уровень трёх регуляторов — в Лондоне, Франкфурте и Париже. Эти три центра будут отвечать за гармонизацию правил работы в разных странах,

---

[1] См.: SESICFEC. P. 17, 18, 19.

[2] Ibid. P. 26, 27.

разрешать споры между ними и координировать их действия в период кризиса.

Впрочем, это было лишь первым шагом. В 2010 г. Евросоюз под давлением кризиса пошёл на ряд довольно радикальных мер, отходя от своей прежней практики. Толчком послужило резкое обострение финансового состояния Греции, где в 2009 г. бюджетный дефицит достиг более 13% ВВП, а также Ирландии, Испании, Португалии и Италии. Речь зашла о приближении Греции и других стран к финансовому краху.

В сложном положении оказались новые члены ЕС, в основном из числа стран Южной, Восточной и Центральной Европы. В погоне за экономическими и социальными льготами они влезли в неоплатные долги, которые с наступлением кризиса стали общей головной болью всего Евросоюза. Этому способствовала своеобразная дихотомия экономической структуры ЕС, когда общие нормы задолженности и бюджетных дефицитов, предусмотренные Маастрихтскими соглашениями, а также право Европейского центрального банка регулировать денежно-кредитную политику стран еврозоны всё больше приходило в противоречие со свободой всех членов ЕС самим устанавливать нормы налогообложения, проводить собственную социальную политику, т.е. решать вопросы, от которых в значительной степени зависит состояние бюджетов и всей внутренней финансовой системы стран-членов. Кризис вытолкнул на поверхность эти дремавшие до поры до времени противоречия и сделал явной несовместимость внутренней свободы и внешних обязательств стран — членов ЕС (прежде всего еврозоны).

Брюссель был вынужден заняться срочным спасением своих попавших в беду членов, пойдя на ряд экстраординарных мер. В начале мая 2010 г. на серии мероприятий, завершившихся саммитом лидеров стран еврозоны, было принято решение о создании стабилизационной программы для Греции объёмом в 110 млрд евро (в том числе 30 млрд от МВФ). Афины обязали ввести режим строжайшей экономии.

Впрочем, на этом Брюссель не остановился. 7 мая состоялся саммит еврозоны, а 9 мая — встреча министров финансов всего Евросоюза. Было принято решение об учреждении специального стабилизационного механизма объёмом до 750 млрд евро (также с участием МВФ) для помощи терпящим финансовые трудности странам. Такой механизм ЕС создал впервые в своей истории.

Насколько эффективными станут принятые меры, а также в какой мере они войдут в повседневную жизнь и практику ЕС, покажет будущее. Но о том, что новые меры свидетельствуют о твердом намерении Брюсселя решать проблемы, двух мнений быть не может.

Как это делается в России

Если сравнивать антикризисные меры и заложенную в них идеологию руководства ЕС с Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации, то, прежде всего, поражает их логическое и даже во многих случаях текстуальное сходство. И в этом нет ничего удивительного. Однотипность проблем, стоящих перед странами ЕС и Россией, диктует и одинаковую последовательность их решений. Здесь, как говорится, велосипед изобретать не надо.

Вопросы возникают тогда, когда однотипность начинает напоминать механическое заимствование конкретных решений в обстановке далеко не полного совпадения специфических условий, существующих в нашей стране и у наших западных партнёров. Например, когда руководство ЕС настаивает на обязательном соблюдении принципов открытости и недискриминации при разработке мер защиты и поощрения национального предпринимательства, оно имеет в виду, прежде всего, защиту единого рынка ЕС. А что или кого имеют в виду руководители финансово-экономического блока правительства России, настаивая на сохранении открытости отечественной экономики и свободного перемещения капитала через границы в условиях, когда наши предприниматели в разы слабее своих западных, а теперь уже и восточных конкурентов?

Второй пример. В документах ЕС, как уже отмечалось, настойчиво проводится мысль, что финансовую помощь должны получать лишь те предприятия и фирмы, которые демонстрируют способность к техническому перевооружению и инновационному развитию. И это, несомненно, правильно, так как в ведущих странах Евросоюза такую способность демонстрируют от 30 до 50% предприятий. А кого имеют в виду наши руководители, механически повторяющие этот тезис[1] в условиях, когда в сегодняшней России, согласно официальной статистике, инновационную продукцию выпускают менее 9% промышленных предприятий, 70% из которых входят в ВПК? Что делать остальным девяти из каждых десяти заводов и фабрик, у которых нет денег и других ресурсов для инноваций? Закрываться или выживать, кто как сможет? А ведь если брать только «гражданскую» промышленность, то доля таких «неинновационных» предприятий зашкаливает

[1] «Правительство не будет вкладывать деньги налогоплательщиков в сохранение неэффективных производств» (Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 г.).

за 96%! И как быть руководителям субъектов Федерации, где инновационных предприятий нет вообще, а субсидии и субвенции из федерального бюджета в связи с кризисом сокращены почти на треть?

Ещё более разительно отличается положение производителей в такой специфической сфере, как сельское хозяйство. Аграрии ЕС и до кризиса получали экономическую помощь от своих правительств и общеевропейских фондов по меньшей мере в 40 раз большую, чем крестьяне и фермеры России. Теперь, особенно после того, как они добились для себя изъятия сельского хозяйства из так называемого горизонтального выравнивания субсидий различным отраслям экономики Евросоюза в период кризиса, этот разрыв ещё более увеличится.

И, наконец, последнее. В антикризисных программах ЕС и России совершенно правильно ставится вопрос о создании более гибкого и динамичного рынка труда, соответствующего новым требованиям, связанным с быстрыми изменениями в структуре экономики и характере производства в эпоху инновационного развития. Однако объективные условия для решения этой задачи на Западе и в России совершенно несравнимы. Если в ЕС, где жилищная проблема в основном решена, а там, где пока ещё существуют известные трудности, нуждающимся предоставляются весомые жилищные субсидии из бюджетов государств-членов и социальных фондов Евросоюза, то в России миграция рабочей силы в сколько-нибудь массовом масштабе крайне затруднена из-за тяжелейшей жилищной нужды и возможности получить ипотечные кредиты лишь на условиях, которые приемлемы пока только очень тонкому слою зажиточной части населения. И примеры такой несовместимости, точнее, зияющих различий в осуществимости тех или иных совершенно правильных положений антикризисных программ у наших западных соседей и в нашей собственной стране можно продолжать и дальше.

Сравнение антикризисных программ и осуществляемых в их рамках практических мероприятий по преодолению спада и роста безработицы было бы неполным, если бы мы не остановились хотя бы вкратце на объёмах выделяемых на них ассигнований. Выше уже отмечалось, что общая сумма финансовых средств, предусмотренных в Плане восстановления европейской экономики, официально оценивается в 400 млрд евро, что по тогдашнему курсу единой европейской валюты было эквивалентно примерно 18 трлн российских рублей. И это не считая десятков и сотен миллиардов евро, израсходованных национальными правительствами на спасение или выкуп оказавшихся на грани банкротства «системообразующих» банковских структур. Простое сопоставление с общей стоимостью антикризис-

ных мероприятий в России (2,2 трлн рублей) показывает, что цифры различаются практически на порядок.

Ещё более разительны сравнения по отдельным компонентам реализуемых антикризистых программ. Так, например, на поддержку малого и среднего бизнеса в ЕС только по линии Европейского инвестиционного банка предусмотрено выделение кредитов на сумму 15 млрд евро, что эквивалентно примерно 600 млрд рублей. В нашей стране государственные ассигнования на эти цели в 2009 г. были предусмотрены в сумме 10,5 млрд рублей. Если даже к этой сумме прибавить 30 млрд рублей, которые «направляются» малым и средним предприятиям в виде кредитов Внешэкономбанка (сроки реального предоставления денег в Программе не указывались), то и в этом случае российские мелкие предприниматели получат от властей в 15 раз меньше, чем их европейские собратья.

Единственное, пожалуй, что по-настоящему роднит российские власти с их коллегами из ЕС, кроме отмеченного выше идеологического и даже вербального совпадения официально провозглашенных программ, это неспешные темпы их осуществления. Однако, если в случае с руководством Евросоюза это в принципе понятно, его программы и планы носят, по существу, рекомендательный характер, реальные антикризисные мероприятия осуществляются больше на уровне национальных правительств, то в ситуации, существующей в нашей стране, где авторы программ несут прямую ответственность за их реализацию, подобного рода проволочки объяснить сложнее. И тем не менее реальность именно такова.

Во-первых, разработка самой антикризисной программы в России непомерно затянулась — она была опубликована для «всенародного обсуждения» только в конце марта и утверждена парламентом лишь во второй декаде апреля 2009 г., т.е. через полгода после того, как Россия оказалась полномасштабно втянута в кризис. Правда, отдельные её элементы (пополнение ликвидности банковской системы, спасение от банкротства крупных корпораций, залезших в неоплатные долги иностранным кредиторам, опубликование списка системообразующих предприятий и организаций, заслуживающих государственной поддержки, и некоторые другие) были продекларированы и начали частично осуществляться ещё на исходе 2008 г. Однако, поскольку кризис в России с самого начала принял системный характер, разрозненные действия по его преодолению лишь на отдельных направлениях не могли быть достаточно эффективными, проблему в целом не решали.

Во-вторых, вызывает большие вопросы изложенная в программе и в действиях правительства в целом система приоритетов. Речь идёт

прежде всего о недостаточном, на наш взгляд, внимании к социальной сфере и малому бизнесу и связанными с этими двумя факторами возможностями расширения потребительского спроса, призванного стать главным мотором вывода российской экономики из кризиса и её последующей структурной перестройки.

Речь, разумеется, идёт не о словесном оформлении антикризисной политики. Здесь как раз всё в порядке: руководители страны, включая президента и премьер-министра, не упускают ни одного случая, чтобы подчеркнуть, что несмотря на все связанные с кризисом трудности, социальные обязательства перед населением выполняются и будут выполняться «в полном объёме».

Реальное же развитие кризиса, в том числе и в социальной сфере, не поддаётся пока этим словесным увещеваниям. По итогам 2009 г., сокращение ВВП России составило почти 8% — больше, чем в любой из крупных стран Запада. Особенно тяжёлое положение складывается в промышленности, где вопреки радужным сообщениям Росстата, что дно кризиса уже пройдено, падение производства продолжается. Так, по данным Минэкономразвития в октябре 2009 г., по сравнению с соответствующим периодом прошлого года спад в промышленности составил 11,2% по сравнению с 9,5% в сентябре[1].

Не удивительно, что, несмотря на, казалось бы, обнадеживающие официальные сообщения о прекращении роста безработицы и даже некотором сокращении числа зарегистрированных претендентов на рабочие места, напряжённость на рынке труда заметно не спадает. И хотя по чисто формальному показателю удельный вес безработных во всем трудоспособном населении в России относительно невелик — 7,7% по сравнению с 10,1% во Франции и 10,2% в США, тем, кто потерял работу в нашей стране, жить гораздо труднее, чем на Западе, пособие по безработице у нас в 4–6 раз ниже, чем в странах ЕС или в США. Особенно настораживает то, что, по данным Федерации независимых профсоюзов России, почти треть (29%) всей армии безработных у нас составляют молодые люди в возрасте до 25 лет. За 2008 г., заявил председатель ФНПР М. Шмаков, работу потеряли 2 млн россиян. И занятость продолжает сокращаться. По данным профсоюзов, 38% предприятий планируют избавиться от части ещё занятых работников. Угроза увольнений, по данным печати, нависла ещё как минимум над 350 тыс. рабочих и служащих[2].

---

[1] См.: Независимая газета. 4 декабря 2009 г.

[2] См.: Там же.

И это, повторяем, не просто социальное бедствие. Не в меньшей степени это бедствие экономическое. Безработный вообще и российский в особенности — никудышный покупатель. Нашему безработному с его 4-тысячным пособием (и то, если он зарегистрирован на бирже труда) дай бог не умереть с голоду, ему не до покупок подчас самых необходимых вещей вне и без того до предела ужатого набора продуктов питания. Отсюда падение спроса на все без исключения товары. По официальным данным Росстата, оборот розничной торговли в октябре 2009 г. в годовом выражении сократился на 8,5%.

Ещё сильнее по описанным выше причинам упал спрос на товары и предметы длительного пользования. И если у нас на протяжении почти всего 2009 г. стояли сборочные конвейеры основных автомобильных заводов, а инвестиции за первые десять месяцев составили всего 82,1% от аналогичного периода 2008 г., если в России практически остановилось строительство жилых домов, замерла ипотека, а банковская задолженность по потребительским кредитам возросла в разы, то это всё цифры и факты одного и того же порядка. У них одна общая причина — падающий потребительский спрос.

В самое последнее время правительство начало осознавать важность социальной сферы как стимулятора спроса. С этой целью резко, более чем на 40%, увеличиваются денежные выплаты пенсионерам, существенно понижаются банковские ставки по потребительским кредитам. Однако, насколько эффективными окажутся эти меры, сказать пока трудно.

И это снова возвращает нас к уже обозначенной ранее проблеме — насколько правильным был выбор приоритетов и насколько комплексной оказалась антикризисная политика правительства. И здесь опять, на наш взгляд, власти России стали жертвами некритического заимствования западного опыта и недостаточного учёта российской специфики. Главное внимание российских властей с самого начала кризиса было приковано к расчистке каналов денежного обращения и, прежде всего, кредитования банками реального сектора экономики. В какой-то степени это было понятно и оправданно: без восстановления нормального движения денежных потоков экономика не заработает. Тем более что перед глазами нашего правительства был пример умудренного в подобных вопросах Запада, где действовали именно так.

Более того, в наших российских условиях повышенное внимание к деятельности банков диктовалось отнюдь не историей развития этого сектора и крупными дефектами в его структуре с преобладанием мелких и весьма неэффективных кредитных организаций. Для тех,

кто знаком с историей формирования российского банковского сектора, не секрет, что первые шаги наших отечественных предпринимателей на этом каменистом и одновременно весьма скользком поле ни славными, ни особенно успешными назвать было нельзя. В первые годы после начала рыночных реформ, во время так называемого учредительского бума, казалось, только ленивый не регистрировал собственного банка. За какие-нибудь полтора-два года число только официально зарегистрированных кредитных организаций перевалило за три тысячи.

Большинство их них к настоящему банковскому бизнесу не имело никакого отношения. Это были либо простые меняльные конторы, практически не имевшие собственного капитала и наживавшиеся на ставших тогда очень популярными и высокодоходными операциях с валютой и финансировании внешней торговли челночного типа, либо разного рода пирамиды, специализировавшиеся на обмане неопытных вкладчиков. Они исчезали с собранными деньгами так же быстро, как и возникали. Не удивительно, что количество вновь регистрируемых и отзываемых банковских лицензий исчислялось несколькими сотнями в год.

Естественно, что о сколько-нибудь масштабном кредитовании реального сектора экономики российскими коммерческими банками не могло быть и речи. Кредиты промышленным, строительным, транспортным и даже торговым предприятиям (в тех случаях, когда речь шла о внутренней торговле, а не о высокоприбыльных внешнеторговых операциях) в активах абсолютного большинства российских комбанков занимали от силы 3–5%, если не отсутствовали вовсе.

Другим типом кредитных организаций, ориентировавшихся на работу с реальным сектором экономики, стали бывшие государственные банки и преобразованные в банки финансовые управления промышленных министерств, имевшие устоявшуюся клиентуру и, казалось бы, изначально обречённые на успех. На деле расчёты эти оказались иллюзорными.

Справедливости ради следует сказать, что и среди частных предпринимателей, занявшихся банковским бизнесом, были люди, искренне пытавшиеся не просто поставить созданные ими кредитные организации на службу реальной экономике, но и добиваться того, чтобы она развивалась по восходящей, повышала свой технический уровень. Достаточно назвать хотя бы два таких банка, как «Инкомбанк» (полное название «Инновационный коммерческий банк»), созданный видным деятелем банковского движения 90-х годов В. Виноградовым, а также «Технобанк» («Банк развития науки и техноло-

гий»), учрежденный тогда же нынешним президентом Ассоциации российских банков (АРБ) Г. Тосуняном.

Трагедия российского банковского движения заключается в том, что все эти благие начинания первых лет рыночных реформ оказались построенными на песке. У новоиспеченных российских банкиров не хватало ни профессионализма, ни воли для работы в непривычных для них рыночных условиях. А, казалось бы, верная и надёжная клиентура в лице руководителей вчерашних госпредприятий, привыкших к безвозмездному бюджетному финансированию, на деле не проявляла никакого желания расплачиваться по полученным кредитам. Да и там, где такое желание на субъективном уровне присутствовало, объективные условия хозяйствования бывших государственных заводов и корпораций, брошенных на произвол судьбы новыми российскими властями и потерявших отлаженные за предыдущие десятилетия производственно-экономические связи с поставщиками и потребителями их продукции, не оставляли в их распоряжении достаточных финансовых средств для покрытия полученных банковских ссуд.

Не случайно именно банки, казалось бы, с устойчивыми производственными связями и стабильной клиентурой оказались в числе первых, кого постигло банкротство на протяжении «лихих девяностых». Возглавил этот печальный список казавшийся могучим и несокрушимым «Промстройбанк», имевший в своем активе сотни, если не тысячи, солидных клиентов, унаследованных от советских времён. За ним последовали банки поменьше, несшие в своем чреве аналогичный родовой грех. Начали постепенно ослабевать и распадаться и частные коммерческие банки, рискнувшие связать свою судьбу с реальным сектором экономики. Медленно ушел под воду «Инкомбанк». Разорились и тоже обанкротились когда-то гремевшие «Технобанк» и «Мосбизнесбанк», руководители которого начали метаться между финансовыми спекуляциями и кредитованием промышленности и торговли.

Справедливость требует признать, что после неудачных попыток сохранить характер отношений, существовавших между банками и предприятиями реального сектора в советский период, а также после серии кризисов на рынке межбанковского кредита, включая финансовое цунами августа 1998 г., унесших жизни сотен кредитных организаций, ситуация на кредитном рынке начала постепенно налаживаться.

Особенно быстрыми темпами развитие и общее оздоровление банковской системы страны происходило с начала нынешнего века. Причём рост этот происходил по нарастающей. Достаточно сказать, что только за период с января по сентябрь 2007 г. совокупные активы бан-

ковского сектора увеличились на 29,8%, в том числе собственные средства (капитал) банков — на 47,8%[1]. Быстрый рост активов и капитала российских банков продолжался и на протяжении первых трёх кварталов 2008 г., хотя из-за обострения проблемы с ликвидностью на международных финансовых рынках темпы этого роста несколько замедлились: за первые 9 месяцев этого года активы банков увеличились на 22,1%, а капитал — на 17,9%. В абсолютных цифрах это выразилось в весьма внушительных показателях: с 1 января по 1 октября 2008 г. совокупные активы банков увеличились с 20,1 трлн рублей до 24,6 трлн рублей, а капитал — с 2,7 трлн рублей до 3,1 трлн рублей, т.е. на 400 млрд рублей всего за 3 квартала[2].

Весьма впечатляющей выглядела и динамика кредитной деятельности российских банкиров. Общая сумма кредитов, выданных ими нефинансовым организациям с начала 2006 г. по середину 2008 г., увеличилась с 4397 млрд рублей до 10 844 млрд рублей, или почти в 2,5 раза, а доля таких кредитов во всех банковских активах возросла за этот период с 65,9 до 75,5%[3]. Рост продолжался и дальше. По итогам 3-го квартала 2008 г., кредиты и прочие размещённые средства, предоставленные банками нефинансовым организациям, составили 12 трлн рублей, увеличившись с начала года на 29,1%[4]. Иными словами, российские банкиры всё более решительно переходили от зарабатывания денег по преимуществу с помощью спекулятивных операций, что было характерно для первого периода формированиия отечественной банковской системы, к систематическому и регулярному снабжению финансовыми средствами реальной экономики, как это делается во всех странах с развитой рыночной системой.

И все было бы хорошо, если бы не кризис. Обострение проблемы сбыта в сочетании с острым дефицитом ликвидности разбередили зарубцевавшуюся было родовую травму взаимного недоверия между производственниками и банкирами. Хотелось бы сразу внести ясность: речь идёт вовсе не о том, что в основе ступора в прохождении финансовых средств через кредитные каналы лежат исключительно или главным образом субъективные, поведенческие факторы участников финансового рынка. Разумеется, нет.

Остановки банковского кредитования, как, кстати, и возврата выданных ранее ссуд, происходили и происходят по причинам, находя-

---

[1] См.: Деньги и кредит. 2008. № 12. С. 13.

[2] См.: Там же.

[3] См.: Банковское дело. 2008 № 8. С. 9.

[4] См.: Деньги и кредит. 2008. № 12. С. 15.

щимся за пределами компетенции участников этих операций. Ответственный банковский работник вряд ли пойдет на заключение кредитной сделки с предприятием, на котором идут сокращения персонала, останавливаются сборочные конвейеры или забиты до отказа склады не имеющей сбыта продукцией. Точно так же ведёт себя и хозяин предприятия: он тысячу раз подумает, отдавать ли ему полученный ранее кредит, если это приведёт к увольнениям ценных работников, невозможности расплатиться за полученное сырьё или произвести отгрузку залежавшихся товаров. В лучшем случае он будет всеми средствами, в том числе и с помощью государства, стремиться к реструктуризации образовавшейся задолженности, как бы это не нравилось кредитору.

В дальнейшем эти и другие показатели экономической активности начали несколько выравниваться, хотя и на более низком, чем предкризисный уровень. В некоторых отраслях даже началось нечто похожее на оживление. Однако общий кризис доверия между заёмщиками и кредиторами, в том числе и между самими банками, преодолён не был.

И все-таки, возвращаясь к соотношению объективных и субъективных факторов, лежащих в основе кредитного кризиса, нельзя не отметить следующее. Нигде в мире не было такой внезапной и полной остановки кредитных потоков, в том числе между самими банками, как это произошло в России на исходе 2008 г. Это неизбежно наводит на мысль о том, что упоминавшаяся нами «родовая травма» развития кредитного дела в нашем Отечестве продолжает действовать, и она должна учитываться при выработке соответствующей политики на государственном уровне.

Как же в связи со всем сказанным выше следует оценивать политику и мероприятия правительства по преодолению кризисных явлений в российской экономике? Нам представляется, что генеральная линия, выработанная российским руководством для преодоления постигших страну бедствий, особых возражений вызывать не должна. Это относится, в первую очередь, к главному стратегическому направлению политики правительства — диверсификации хозяйственной структуры страны и переводу её на высокотехнологичный инновационный путь развития.

Не столь однозначно, на наш взгляд, следует оценивать конкретные меры по выводу экономики из нынешнего кризиса. И дело здесь, повторяем, не столько в содержании и смысле проводимых мероприятий, сколько в сочетании, последовательности, методах и темпах их осуществления.

Вызвало, в частности, серьёзные и по большей части справедливые нарекания стремление руководства страны сконцентрироваться прежде всего на спасении банков и крупных торгово-промышленных корпораций, залезших в неоплатные долги к зарубежным кредиторам, и только во вторую очередь — с лагом примерно в полгода, а то и больше — оказать финансовую и другие виды поддержки предприятиям реального сектора, работающим на внутренний рынок. Вопросы возникали и тогда, когда движимое стремлением помочь стабилизации реального сектора правительство опубликовало список 295 предприятий, имеющих стратегическое значение для российской экономики, которым финансовые ресурсы, кредитные гарантии и другие виды государственной помощи должны были выделяться в первоочередном порядке. «Почему, — спрашивала одна из российских газет, — в список покровительствуемых государством счастливчиков вошла аптечная сеть "36,6", торгующая в основном импортными медикаментами, но не вошёл Тульский оружейный завод?» Вызвала сомнение в деловых кругах и сама идея опубликования списка «привилегированных» предприятий, поставившая тех, кто в него не вошел, в заведомо невыгодное положение не только с точки зрения получения помощи со стороны государства, но и в плане официально провозглашённой оценки их роли в экономике страны и даже самой элементарной кредитоспособности.

Российская бюрократическая улита печально знаменита тем, что ползает она крайне медленно. Например, ещё в ноябре 2008 г. начал составляться список профилирующих, в том числе градообразующих, предприятий, которым должна была оказываться первоочередная финансовая помощь. Но лишь в середине февраля 2009 г., когда выяснилось, что компании-счастливчики денег так и не получают, было объявлено, что правительство «намерено выступить гарантом» полагающихся им кредитов. Однако воз бюрократической инерции не сдвинулся с мёртвой точки и после этого заявления. Выступая 14 мая 2009 г. на совещании в Кирове, Президент Д. Медведев заявил, что из предусмотренных бюджетом на 2009 г. 300 млрд рублей предприятия-бенефициары не получили «ни рубля»[1].

Пример номер два. Как известно, Россия собрала в 2008 г. рекордный урожай зерновых, порядка 110 млн тонн. Однако у сельхозпроизводителей сразу же начались проблемы со сбытом урожая и попытками перекупщиков сбить цены на зерно ниже его себестоимости. Как же повело себя правительство? Оно закупило то ли 6, то ли 7 млн тонн

[1] Ведомости. 15 мая 2009 г.

пшеницы и на этом остановилось. И только в январе 2009 г. бывший министр сельского хозяйства А. Гордеев начал рассылать фермерам «письма счастья» с обещаниями стабилизационных кредитов, когда у несчастных начали уже описывать имущество в возмещение выданных ранее ссуд. «Счастье» оказалось, однако, по большей части иллюзорным. Как неоднократно сообщалось в российской печати, даже глубокой осенью 2009 г., когда у российских крестьян и фермеров оставались на руках миллионы тонн нереализованного зерна нового урожая, они были вынуждены отдавать его перекупщикам и владельцам элеваторов по 2–2,5 рубля за килограмм, т.е. значительно ниже себестоимости, которая даже в самых благодатных районах России редко опускается ниже 5–6 рублей.

Случались в истории борьбы с кризисом и совсем уже странные вещи. Ещё осенью 2008 г. финансовые стратеги Кремля во главе с «лучшим министром финансов мира» и по совместительству вице-премьером А. Кудриным объявили (единственные в мире!), что в предстоящие недели и месяцы они намерены постепенно девальвировать рубль. Результат был предсказуем. Российские банкиры и другие держатели рублёвой наличности, получившие к этому времени солидные бюджетные субсидии «для пополнения ликвидности», немедленно бросились скупать валюту и валить наш несчастный «деревянный». И поступали по-своему, по-банкирски, совершенно логично: зачем возиться с рискованными долгосрочными кредитами каким-то там хромающим предприятиям, если можно нажить сотни миллионов и миллиарды долларов прибыли всего за несколько недель на спекуляции валютой. И это им вполне удалось. По оценкам Агентства по страхованию вкладов, российские банки всего за три месяца, с ноября 2008 г. по январь 2009 г., заработали на девальвации рубля от 800 до 900 млрд рублей.

Власти расточают себе комплименты за то, что они якобы «предотвратили обвал рубля» и тем самым спасли миллионы российских вкладчиков от разорения. При этом тщательно затушёвывается тот несомненный факт, что проведенная ими «плановая и постепенная» девальвация отечественной валюты почти на 40% обесценила рублёвые накопления российских граждан и на месяцы отодвинула поступление ликвидности туда, где в ней больше всего нуждались — в реальный сектор экономики. О масштабах понесенного страной ущерба можно судить хотя бы по тому, что только в октябре 2008 г. из России было вывезено свыше 50 млрд долларов, а за весь этот год — 130 млрд долларов потенциальных инвестиционных ресурсов.

Вызванная этими решениями вакханалия валютных спекуляций несколько поутихла к весне 2009 г. В том числе и потому, что Минфин

и ЦБ, видимо, осознав свою оплошность, заняли жёсткую позицию по вопросу дальнейшего ослабления нашей национальной валюты.

Вопрос этот с новой остротой встал в конце 2009 г., когда курс рубля снова заколебался и начал стремительно падать вслед за тревожными новостями из района Персидского залива, где на грани банкротства оказался один из крупнейших в мире нефтяных и строительных конгломератов «Дубаи Уорлд», обваливший мировой фондовый рынок сразу на 3%, а вместе с ним и мировую цену на нефть. Только за один день, 8 декабря, рубль подешевел на 2%, а за предшествующие две недели — на 6%[1]. В финансовом блоке правительства вновь заговорили о том, что в предстоящий период российская валюта будет «более волатильной», а главный автор «плавной девальвации» рубля А. Кудрин неожиданно для всех заявил, что, по-видимому, это надо было делать «резче».

Справедливости ради следует сказать, что правительство России наметило целый комплекс мер по преодолению дальнейшего роста бюджетного дефицита и по увеличению производства в реальной экономике. Среди них резкое, почти на треть, сокращение дотаций регионам, существенное уменьшение ассигнований на считающиеся «неприоритетными» сферы общественной и экономической деятельности, уменьшение с недавних 13 до 8,75% учётной ставки Банка России, субсидирование кредитов сельскому хозяйству и т.п.

Намечаются серьёзные подвижки и в общем подходе к методам руководства экономикой страны. Уроки кризиса, судя по всему, не проходят бесследно для тех, на ком лежит главная ответственность за выработку стратегии экономического и научно-технического развития страны на ближайшую, среднесрочную и долгосрочную перспективу, особенно в контексте принятых на самом высоком уровне решений о модернизации экономики и переводе её на инновационный путь развития. Господствовавшая до недавнего времени в руководящих кабинетах Кремля и Белого дома заимствованная у Запада слепая вера в чудодейственную силу свободного рынка, судя по всему, уходит в прошлое. Выступая 25 декабря 2009 г. на весьма представительном заседании Комиссии по модернизации в штаб-квартире «Газпрома», Президент Д. Медведев призвал изменить «дух и смысл» подхода к этой кардинальной проблеме. «Нам нельзя ждать, пока рынок всё расставит по местам. За прошедшие пятнадцать лет он ничего не расставил, не расставит и сейчас», — подчеркнул глава российского государства.

---

[1] См.: Ведомости. 9 декабря 2009 г.

Сейчас пока трудно сказать, насколько эффективными окажутся предпринимаемые на различных уровнях меры и подходы. Ясно одно: Россию, как и весь остальной мир, ждут нелёгкие времена. В 2010 г. дефицит не должен превысить 5% ВВП, а в 2011 г. — 3% ВВП[1]. Выход же России на докризисный уровень ВВП, по прогнозам близкого к Минэкономразвития Института конъюнктуры, ожидается лишь в середине второго десятилетия текущего века. Если учесть, что к началу нынешнего кризиса ВВП России только формально, т.е. в денежном выражении, сравнялся с этим показателем последних лет советской власти, а реально, по материальному содержанию, все ещё отставал от него на 10–20%, то это означает, что России предстоит «догонять саму себя» образца 1990 г., целых два с половиной десятилетия.

Как далеко уйдет за это время остальной мир, можно судить по тому экономическому и технологическому рывку, который демонстрируют наши основные партнёры-конкуренты на Западе и на Востоке за последние полтора-два десятилетия. Преодоление этого все увеличивающегося разрыва не может быть безболезненным. История России на протяжении последних трёх веков таких примеров просто не знает.

И всё же анализ состояния экономики России и перспектив выхода её из кризиса был бы не полным без хотя бы краткого обзора результатов антикризисных мероприятий правительства и основных тенденций посткризисного развития, проявившихся на рубеже 2009–2010 гг.

Сегодня можно с достаточной степенью уверенности говорить о том, что, несмотря на огромные объективные трудности и отдельные просчёты в последовательности принимавшихся мер, антикризисная политика правительства России оказалась в целом успешной.

Первым и наиболее осязаемым положительным результатом этой политики стало то, что в результате серии срочных и, надо сказать, весьма дорогостоящих мер по полнению ликвидности капиталов денежного обращения (на пике кризиса российские власти направили на поддержку банковской системы свыше 4 млрд рублей[2]) удалось предотвратить полный коллапс банковской системы и остановить начавшуюся было панику среди кредиторов. О масштабах этой паники можно судить хотя бы по тому, что только в сентябре-октябре 2008 г.

---

[1] См.: *Кудрин А.* Мировой финансовый кризис и его влияние на Россию // Вопросы экономики. 2009. № 1. С. 25.

[2] MSK. 25.12.2009. Подсчёты Thomson Reuters. 2009.

гражданами было изъято из банковской системы около 460 млрд рублей, или около 8% всех имевшихся у банков средств[1].

Срочные меры государства по пополнению ликвидности банковской системы позволили сбить паническую волну среду вкладчиков. Уже в ноябре 2008 г. объём средств населения в банках стабилизировался, а затем начал расти. В январе 2009 г. вклады физических лиц в банковской системе превысили докризисный уровень[2]. Начала постепенно оживать и остановившаяся было на мёртвой точке кредитная деятельность банков. В конце 2009 г. банки, ещё вчера «дышавшие на ладан», выдали новых кредитов реальному сектору экономики на сумму более 130 млрд рублей[3].

Конечно, было бы неосмотрительно рассматривать все эти и подобные им факты как свидетельство начавшегося подъема банковской системы России. Многие аналитики предупреждают, что худшие времена, связанные с так называемыми плохими кредитами, для значительного числа российских банков ещё впереди. Неправильно было бы сбрасывать со счетов и то обстоятельство, что начавшееся оживление на рынке банковского кредитования в основном пока связано с накачкой банковской системы финансовой ликвидностью за счёт государства. Достаточно сказать, что только на санацию (т.е. спасение от банкротства) 18 коммерческих банков Российское государство через Агентство по страхованию вкладов закачало свыше 450 млрд рублей, которые, по расчётам, должны вернуться в казну не раньше чем через пять лет.

В немалой степени удержаться на плаву помог банкам и введенный ЦБ льготный режим резервирования, благодаря которому они сэкономили в 2009 г. от 400 до 500 млрд рублей и который будет действовать и дальше. Что будет после этого, с уверенностью не может предсказать никто. «Мы увидим жёстокую конкуренцию в банковском секторе, — говорит глава ВТБ 24 М. Задорнов, — банки будут искать возможность нарастить портфели, чтобы не потерять бизнес... Многие банки не найдут себе места на рынке»[4]. «Ситуация видится не сильно в розовом цвете — некоторые банки из числа менее крупных будут иметь проблемы с капиталом», — вторит своему старшему коллеге аналитик ВТБ Капитал М. Шлемов[5].

---

[1] См.: Деньги и кредит. 2009. № 12. С. 5.

[2] См.: Там же.

[3] См.: Там же.

[4] MSK. 25.12.2009. Thomson Reuters. 2009.

[5] Ibid.

Неоднозначно обстоят дела и в реальном секторе экономики. С одной стороны, начиная со второй половины 2009 г. здесь наметились явные признаки оживления, а в некоторых отраслях — прежде всего в области добычи сырья и продуктов первого передела, в частности, металлургической продукции — и довольно быстрый рост. Практически полностью восстановила докризисный уровень производства трубная промышленность, в свое время первая ощутившая на себе развал международных экономических связей.

По мнению большинства аналитиков, как российских, так и зарубежных, в основе этого оживления лежит быстрый рост цен на нефть, которые на протяжении 2009 г. практически удвоились. Второй фактор, способствовавший оживлению производственной и, в частности, инвестиционной активности, — резкое снижение инфляции, которая в 2009 г. оказалась самой низкой за постсоветский период. На этом фоне экономисты из Центра развития Высшей школы экономики ожидали «стабилизации динамики ВВП к концу 2010 г.»[1]. При всех обнадеживающих выводах подобных прогнозов — а они выглядят обоснованными — им присущ один общий недостаток. Их авторы предпочитают иметь дело с так называемыми валовыми цифрами, за которыми трудно разглядеть всё многоцветие положения в отдельных отраслях, которое, в сущности, и определяет реальное лицо посткризисной российской экономики. Так, в частности, в эту радужную картину никак не вписывается глубокий спад, в котором оказалась обрабатывающая промышленность, прежде всего машиностроение. И это не случайно, ибо именно эти отрасли оказались первыми жертвами резкого сокращения внутреннего спроса и почти полного паралича инвестиционного процесса.

Напряженной, несмотря на бодрую официальную статистику, остаётся обстановка на рынке труда: накануне нового 2010 г. ещё несколько десятков крупных предприятий объявили о предстоящем сокращении персонала. Неясна судьба так называемых моногородов, к которым официальная статистика относит населенные пункты, не менее 40% населения которых зависят от работы на одном-единственном предприятии. Как раз в преддверии 2010 г. правительство объявило, что оно намерено оказывать первоочередную финансовую помощь только 26 из более чем 400 этих подлинных «зон бедствий».

И это не злая прихоть руководства страны и правительства России. Просто кончаются ресурсы. Остаётся надеяться только на то, что на-

[1] MSK. 25.12.2009. Thomson Reuters. 2009.

чавшийся рост нефтяных цен позволит пополнить казну государства и ему не придётся изыскивать дополнительные средства сверх тех сотен миллиардов рублей и десятков миллиардов долларов, которые Минфин России намерен занять на внутреннем и международных рынках.

Очевидно одно: период относительно безболезненного решения поставленных кризисом проблем в режиме так называемого ручного управления подходит к концу. На авансцену правительственной политики выдвигается необходимость выработки системных подходов, необходимых для решения стратегических задач российской экономики, связанных с переводом её с энерго-сырьевой, экспортной модели развития на путь диверсификации, модернизации и инновационного развития, ставящего во главу угла потребности внутреннего рынка страны и благосостояние её народа.

Глава 17. Взаимозависимость – это ещё и риск

Географическая, историческая, экономическая и культурная схожесть европейских государств со всем основанием позволяют говорить об их общеконтинентальной общности и, следовательно, о взаимодополняемости и взаимозависимости в рамках «Большой Европы», что характерно также для Евросоюза и России.

Действительно, наша страна является третьим по значению партнёром ЕС (после США и КНР), формируя 11% его импорта и 8% экспорта. «Россия, — указывалось на сайте Комиссии ЕС, — это один из наших ключевых партнёров в торговле, товарооборот с которым последовательно растёт, достигнув 51,5% её общего объёма. И что ещё гораздо важнее, в сфере прямых и иностранных инвестиций доля стран ЕС в России составляет 75%»[1], и эти пропорции не поколебал и мировой финансовый кризис. Не менее важно для ЕС и то, что «Россия является ключевым игроком в геополитической сфере, — подчёркивалось на сайте Представительства Европейской Комиссии в Москве, — и сфере безопасности как на глобальном, так и на региональном уровнях. Россия играет ключевую роль в Совете Безопасности ООН, а также, в силу исторических особенностей, географического положе-

[1] http://ec.europe.eu/trade/issues/bileteral/countries/Russia/index_en.htm.

ния и культурных связей в регионах, прилегающих к границам ЕС и России»[1]. Наконец, стороны находятся в процессе формирования четырёх «общих пространств» (экономического; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; исследований, образования и культуры) и поддерживают между собой 16 отраслевых диалогов.

Не удивительно, что такая основа взаимоотношений получает позитивную оценку на высшем политическом уровне. «Глубокая и всеобъемлющая экономическая интеграция между Евросоюзом и Россией позволяет нам, — отмечал Председатель КЕС Ж. Баррозу, — целиком освоить потенциал нашего партнёрства». Со своей стороны, ещё будучи Президентом России, В. Путин заявлял, что «развитие многоплановых связей с ЕС — это принципиальный выбор России»[2].

Вместе с тем сам термин «взаимозависимость», являясь, по сути, правильным, требует уточнения, ибо имеет свою диалектику. Подразумевая, кроме очевидных выгод как своих составляющих, зависимость сторон друг от друга на конкретных участках сотрудничества, он неизбежно таит в себе также и определённые диспропорции и риски, вызывающие озабоченность. Наличие таких невоенных рисков получает всё большее признание в политике государств мира и Европы, включая Россию. «На современном этапе традиционные громоздкие военные союзы уже не могут обеспечить противодействие всему спектру современных вызовов и угроз, являющихся трансграничными по своему характеру, — отмечается в Концепции внешней политики Российской Федерации, утверждённой Президентом страны 8 июля 2008 г. — На передний план в качестве главных факторов влияния государств на международную политику, наряду с военной мощью, выдвигаются экономические, научно-технические, экологические, демографические и информационные»[3]. «В годы холодной войны, — соглашается с этим новый Генсек НАТО А. Расмуссен, — жизнь наших стран была в чём-то попроще... Сейчас же имеющиеся угрозы стали более многочисленными и разнообразными, причём все они реальны»[4]. Вместе с тем в самой России и в нашей специальной литературе (да и в политике — как корпоративной, так и государственной) подчас проглядывает стремление видеть в наших хозяйственных связях с ЕС одни только преимущества, а не сопутствующие риски, пусть даже латентные.

---

[1] http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/p_285.htm.

[2] Ibid.

[3] Цит. по: Дипломатический вестник. 2008. М.: МИД России, 2009. С. 16.

[4] Politique internationale. Automne 2009. P. 149.

Между тем, «кто более зависит друг от друга — Россия или Европа, — отмечает бывший министр иностранных дел Франции Г. Ведрин, — чрезвычайно трудно судить»[1], и потому необходимы классификация и анализ таких рисков, что, конечно же, не призывает к ревизии степени сближения сторон, но позволяет проявлять при этом необходимый реализм.

Две философии взаимодействия

Становится очевидным, что риски таит в себе уже сам концептуальный подход сторон к взаимному сотрудничеству. Если у России, по крайней мере в области экономики, он является прагматично-хозяйственным, то у ЕС, наоборот, близким к мессианскому и патерналистскому и направленному не столько на поиск общих интересов с партнёром, сколько на стремление через экономические связи «переделать» Россию под свои представления о том, какой ей «надлежало бы быть».

Это противопоставление подходов начинается уже со стратегических документов сторон, задающих тон их отношений друг с другом в целом, и если «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000–2010)» считала своей целью «становление развитой общеевропейской хозяйственной и правовой инфраструктуры в качестве надёжной базы торговли, инвестиций, отраслевого, субрегионального и трансграничного сотрудничества», то «коллективная стратегия Европейского союза по отношению к России» ставила во главу угла как условие нашего места в семье европейских народов «стабильную, открытую, плюралистическую демократию», которую надлежит построить по европейским образцам[2].

Другими словами, за критерий успеха в сотрудничестве здесь берется степень восприятия Россией «европейских ценностей» даже в ущерб нашим собственным политическим доктринам суверенной государственности, а его выбор путей и методов немедленно принимает в Брюсселе идеологический окрас, особенно в устах «новых европейцев», для которых остаточная антироссийская риторика регулярно оказывается важнее общеевропейских интересов. «Отноше-

---

[1] Ibid. P. 408.

[2] Цит. по: *Иванов И.Д.* Хозяйственные интересы России и её экономическая дипломатия. М., 2001. С. 172, 185.

ния ЕС с Россией, — заявляла, например, бывший министр иностранных дел Латвии С. Кальниете, — должны подчиняться ценностям, а не торговле». Конечно, коренные страны ЕС с более зрелыми политическими режимами пытаются сдерживать этот местечковый астигматизм[1]. В зависимости от конкретных прагматических интересов такая идеологическая и политическая обусловленность и сама условна, и, например, при последнем расширении ЕС в него попали многие государства ЦВЕ, а в «восточное партнёрство» — ряд постсоветских стран с отсутствующими «европейскими ценностями»[2]. Подобные придирки обычно не распространяются на Китай. Но они многократно прописаны в Лиссабонском договоре, причём как в принципе в отношении третьих стран (Преамбула и ст. 7, 8 Договора о Европейском союзе), так и при заключении с ними международных договоров (ст. 21), что явно затрудняет наше сотрудничество и вносит в него системный риск для России.

В прикладном плане такой подход находит свое выражение в том, что выполнение любых обязательств сторон по гармонизации и сближению делового законодательства (и технических стандартов), в том числе по статье 55.1 Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве, видится в Брюсселе не как двусторонний процесс, а исключительно как пересадка в российское законодательство соответствующих положений *aquis communautaire,* хотя наше правовое поле суть часть российской государственности, а при размерах страны, на базе *aquis,* пришлось бы в качестве очевидного нонсенса управлять также Камчаткой и Чукоткой. Соответственно, по мере самоидентификации России во взаимных отношениях сторон глохнет и этот гармонизационный процесс.

Наиболее опытные политики ЕС признают всю опасность такой ситуации. Так, премьер Швеции Ф. Рейнфальд в период председательствования его страны в Евросоюзе призывал верить «в суверенность каждого государства, в европейскую интеграцию в сочетании с независимостью»[3]. Бывший член Комиссии ЕС П. Мандельсон, отвечавший за вопросы торговли, констатируя, что после расширения ЕС «уровень непонимания сторонами друг друга и даже взаимного не-

---

[1] «Было бы громадным преувеличением считать, — комментировал статью С. Кальниете профессор Университета Турку Х. Хаккала, — что ценности это всё, в чем заинтересован ЕС на данном направлении» (Europe's World. Autumn 2005. P. 24).

[2] См. подробнее: *Стрелков А.А.* Возможности и границы применения принципа политической обусловленности во внешней политике Европейского Союза (автореф. канд. дисс.). М.: ИЕ РАН, 2009.

[3] http://www.kremlin.ru/transcripts/6034.

доверия между ними ныне таков, какого не бывало с конца холодной войны», предупреждал, что «до тех пор пока мы не поймём правильно всего случившегося в России с момента распада Советского Союза, наши отношения с ней могут стать по-настоящему плохими»[1]. Обобщая сказанное, приходим к выбору: «рассматриваем мы Россию как партнёра или как потенциального противника?» «Через более, чем пятнадцать лет после исчезновения СССР, — пишет известный эксперт по евроинтеграции А. Ламассор, — западный блок всё ещё не имеет ответа на этот вопрос»[2], хотя здесь уже давно пора было бы позитивно определиться.

Насколько гипертрофирован наш евроцентризм?

Объектом тщательного анализа в данном случае может и должно служить и само наше хозяйственное сотрудничество, содержащее для России свои зависимости и риски.

Так, товарооборот и объём движения капиталов Россия—ЕС на протяжении первых лет XXI в. утроились.

Таблица 17.1

Динамика оборота торговли и движения капиталов между Россией и ЕС (млрд долл.)

Годы	Оборот	Экспорт России	Импорт России	Сальдо
2002	76,7	54,8	21,9	+32,9
2008	382,2	265,8	116,5	+149,3
2009 (янв.-авг.)	139,5	94,8	44,7	+50,1

Источник: Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации.

В свою очередь, оборот обмена коммерческими услугами между сторонами возрос с 25,4 млрд евро в 2006 г. до 35,3 млрд евро в 2008 г.,

[1] Speech by P.Mandelson in Bologna. 20.04.2007. P. 1.

[2] Defense nationale. Fevrier 2008. P. 29.

объём накопленных прямых инвестиций ЕС в России в 2008 г. составлял 73 млрд евро и российских в ЕС — 23,7 млрд евро[1].

Однако тут налицо и асимметрия взаимозависимости, ибо если во внешней торговле России ЕС занимает более половины её оборота, то наша страна в торговле ЕС в 2008 г. — лишь 8% по экспорту, 11,2% по импорту, 3,6% по экспорту и 2,8% по импорту услуг. При доле инвесторов ЕС в 80% объема иностранных капиталовложений в России сама она отнюдь не является для них первостепенным полем приложения капитала, уступая в этом отношении США, а также странам БРИК.

Ещё существеннее тот факт, что сложившийся евроцентризм в торговле не отвечает евро-азиатскому статусу России и особенно целям её регионального развития. Основная часть товарооборота с ЕС приходится всего на 10 регионов страны, на долю которых падает всего 1/3 ВВП России, но это означает, что хозяйственное сотрудничество с ЕС весьма слабо сказывается на остальных регионах, дающих 2/3 ВВП, а сигналы к росту в Сибирь и на Дальний Восток из ЕС либо не доходят совсем, либо доходят еле-еле. Разумеется, сказанное не следует рассматривать как призыв свернуть внешнеэкономические связи по их европейскому азимуту. Но ясно, что такое географическое распределение внешней торговли несёт в себе элементы неравномерности и усиливает расслоение регионов России по уровню их экономического развития.

Показательно и то, как на наши торговые связи повлиял экономический кризис. «Москва вполне обоснованно полагает, — отмечала новый Верховный представитель ЕС по внешней политике К. Эштон, — что этот кризис пришёл в Россию извне»[2]. Но если российский импорт из ЕС за январь-август 2009 г. по сравнению с тем же периодом 2008 г. упал на 42%, то наш экспорт в ЕС — на 50%.

На отраслевом уровне гипертрофированная зависимость российских предприятий от рынка ЕС выглядит даже более рельефной, чем на общем народно-хозяйственном (по экспорту: чёрные металлы — 50%, синтетический каучук — 52%, дизтопливо — 63%, мазут — 64%, никель — 65%, газ — 70%, нефть — 82% и по импорту: автомобили — 40–50%, сахар — 52%, говядина 92% и т.д.), причём по ряду товаров (нефть, газ, бензин, зерновые, удобрения) рынок ЕС конкурирует ныне уже не только с иными направлениями российской внешней торговли, но и с внутренним спросом страны, тем затрудняя продиктованный

---

[1] См.: EU. DG Trade. Statistics. 22.09.2009.

[2] Speech by EU Trade Commissioner Catherine Ashton at the EU-Russia Industrialists Roundtable. Cannes, 13.11.2008. P. 1.

кризисом манёвр по переносу центра тяжести дальнейшего экономического развития России в первую очередь на её внутренний рынок.

Не случайно ещё в 2000 г. в Концепции участия России в Форуме «Азиатско-Тихоокеанское экономическое сотрудничества» (АТЭС) Президентом была поставлена «стратегическая задача поднять уровень нашего политического и хозяйственного сотрудничества с регионом АТЭС до уровня, ранее достигнутого Россией в Европе»[1]. Действительно, именно этот регион в XXI в. станет локомотивом мирового экономического роста, здесь выше спрос и цены на отечественную экспортную продукцию, АТЭС меньше пострадал от кризиса и раньше выйдет из него. Наконец, только через азиатский внешнеторговый азимут можно наиболее эффективно содействовать ускоренному развитию наших Сибири и Дальнего Востока.

Правда, эта задача достаточно трудна, ибо структура любой экономики и внешней торговли консервативны, а в России это усугубляется ещё и леностью мышления как госаппарата, так и корпораций. Например, эгоистичные тарифы РЖД фактически блокируют это направление для российского экспорта западнее Урала, и даже алтайскую пшеницу оказывается дешевле везти в Юго-Восточную Азию через Балтийское море. При почти полутриллионной внешней задолженности нашего корпоративного сектора на азиатские денежные рынки падает лишь мизерная её часть, как, впрочем, и в привлечении в Россию иностранных инвестиций, хотя в мобилизации средств на этих рынках нам пока никто не отказывал.

Более того, излишняя евроцентристская асимметрия во внешнеэкономической деятельности России в ущерб Азии несёт в себе в дополнение к объективным ещё и субъективные, рукотворные риски, уходящие своими корнями в торговую политику ЕС в отношении России на ряде рынков, в первую очередь, энергетических и некоторых рынков промышленных изделий.

В заложниках оказывается энергетика

Трудно и не нужно спорить с членом Комиссии ЕС Б. Ферреро-Вальднер. «В конечном счёте, — пишет она, — формула проста: нам необходима российская энергия, России необходим огромный европейский энергетический рынок»[2]. «Для обеспечения энергобезопасности

---

[1] *Иванов И.Д.* Указ. соч. С. 206.

[2] http://www.delrus.ec.europe.eu/ru/p_306.htm.

ЕС, — поддерживает её влиятельный французский журнал «Дефанс насьональ», — жизненно важен диалог именно с Россией». Понятны и усилия ЕС ослабить хватку энергокризиса через экономию энергии и освоение её альтернативных, возобновляемых источников, что одновременно ослабляет антропогенную нагрузку на экологию Европы. Однако в поисках стабильного энергоснабжения официальный Брюссель почему-то лепит образ врага из своего ближайшего, надёжного и крупнейшего энергопоставщика, каким для ЕС является Россия.

Так, два действующих и один планируемый «пакеты» энергетических директив ЕС, по сути, отсекают российские энергокорпорации от конечных потребителей газа и энергии в Евросоюзе, обесценивают их капиталовложения в европейскую энергоинфраструктуру и ставят преграды на пути наших капиталовложений в этот сектор, усиливающиеся ныне ещё и рядом положений Лиссабонского договора. Так, статья 64 Договора о функционировании Европейского союза позволяет ЕС задним числом менять условия инвестирования капитала «третьих стран» в ЕС, включая отмену «дедушкиной оговорки», статья 65 также разрешает отменять льготы по иноинвестициям и менять для них налоговый режим и т.д. Не утихает и возня вокруг газопровода «Набукко», который оказывается дорог лондонскому «Экономисту» тем, что «это был бы единственный газопровод с Востока на Запад, не контролируемый Кремлём»[1].

Конечно, у этой истерии есть свои противники и в самом ЕС, прежде всего, наши партнёрские энергокомпании и объективная часть экспертного сообщества. «Канонизация формулы о том, что если мы импортируем «х» процентов нашей нефти из региона «у», то тут же энергетически зависим на «z» от внешнего снабжения ею, есть не вдумчивая, не мобилизующая оценка, а всего лишь стратегический нонсенс, — отмечают с другого берега Атлантики М. Барроус (Национальный совет по разведке США) и Г. Тревертон («Рэнд»). — Энергобезопасность это гораздо более широкое понятие, чем то, откуда течет нефть»[2]. Да и сам «Экономист» признает, что «Россия, в конце концов, почти так же зависит от своих трубопроводов, как и ЕС, ибо не может продавать через них газ куда-либо ещё»[3].

Но тогда напрашивается законный вопрос, стоит ли нам и далее сохранять ситуацию, когда 85% нашей экспортной трубопроводной инфраструктуры ориентировано именно на ЕС, и не пора ли скоррек-

---

[1] The Economist. 17.01.2009. P. 29.

[2] Survival. Autumn 2007. P. 79.

[3] The Economist. 23.08.2008. P. 27.

тировать географию поставок хотя бы частично в пользу азиатского и иных направлений для преодоления нашей собственной зависимости от энергорынка, который последовательно «либерализуется» не в нашу пользу?

В более широком плане перед страной стоит задача форсированной индустриализации её экспорта. Но уже ясно, что ЕС вряд ли станет главным полигоном этого процесса.

Таблица 17.2

Структура присутствия российских и конкурирующих с ними товаров на рынке ЕС, 2008 г. (%)

Товар	Доля перечисленных товаров		
	в общем импорте ЕС	в импорте ЕС из России	в экспорте России в ЕС
Сырье	41,0	74,6	
В том числе:			
сельхозтовары	7,5	1,9	0,5
топливо и руды	13,5	72,7	83,6
Готовые изделия	56,1	9,3	15,7
В том числе:			
металлы	2,8	3,8	8,2
химикаты	7,9	3,0	3,7
др. полуфабрикаты	5,0	1,4	2,3
машины и оборуд.	26,7	0,8	1,3
В том числе:			
офисное, связь, информатика	11,0	0,1	...
транспортное	6,4	0,2	...
прочее	9,3	0,5	...
Текстиль	1,2	0,0	0,1
Одежда	4,0	0,0	0,1
Прочие	8,5	0,2	...
Остальные товары	2,4	1,5	0,2

Источники: EU. DG Trade. Statistics. 22.09.2009. P. 8; Таможенная статистика внешней торговли Российской Федерации.

«Более чем 4/5 российского экспорта прорывается на рынок ЕС в виде углеводородов, сырья и полуфабрикатов, — отмечал П. Мандельсон, — что означает, что более 1/3 российского ВВП привязано к сырьевым товарам с нестабильными мировыми ценами... И если из этого набора убрать энергоносители, то весь экспорт России в ЕС сожмется до объёмов аргентинского или марокканского»[1].

Возникает всё тот же вопрос, должны ли мы и далее стучаться со своей готовой продукцией прежде всего в двери ЕС или так же диверсифицировать географию её продаж, особенно если учесть, что на долю Африки и Латинской Америки приходится пока всего 1% нашего общего внешнеторгового оборота, а доля машинного экспорта в экспорте в КНР также равна всего 1%.

Наконец, было бы логично обратиться к возможностям азиатских денежных рынков как не менее финансово-изобильных, но неосвоенных. Инвестиционные проекты на нашей территории из Азии пока единичны, здесь не было размещено ни одного российского корпоративного IPO. Но пока мы упорно сохраняем свою инвестиционно-долговую зависимость именно от Европы. «Чем более стратегически важным для промышленно-экономического будущего страны, — советует нам К.Эштон, — является тот или иной сектор, тем более он должен быть открыт для импорта и иностранных инвестиций»[2]. Однако в самом ЕС за последние два года сорвались около десятка попыток российского бизнеса приобрести крупные местные предприятия.

Насколько едино «европейское исследовательское пространство»?

Привычка, как вторая натура, упорно привязывает нас к ЕС и в сфере науки и техники. Конечно, заявленные приоритеты в фундаментальной науке в России и ЕС совпадают почти на 60%, российские учёные медленно, но верно находят пути участия в Рамочных программах ЕС по науке и технике, именно наши разработки внесли значительный вклад в проектирование «Эрбас 380», аэрокосмический комплекс спас ракетами «Союз» программу космической связи, позиционирования и навигации «Галилео» (когда её спутники не смогли вывести на орбиту «Ариан 5»), наши финансисты владеют 6% капитала ведущего авиа-

---

[1] Russia and the EU. Speech by Peter Mandelson at the EU-Russia Centre. Brussels, 17.10.2007. P. 2

[2] *Ashton C.* Op.cit. P. 1.

космического и оборонного концерна ЕС «ЕАДС» и т.д. Со своей стороны, «Бритиш Петролеум» передала России важные технологии гидроразрыва пласта, бурения боковых, горизонтальных и многоканальных скважин, французская «Альстом» — технологию котлов с циркулирующим кипящим слоем и др. По большому счёту можно сказать даже, что ни ЕС, ни Россия не смогут поодиночке преодолеть свое нынешнее техническое отставание от передового уровня мировой науки и техники и могут достигнуть этого только вместе, например, на базе совмещения исследовательских заделов российской науки и опыта фирм ЕС в их коммерциализации.

Однако наука, по сути своей, интернациональна, и потому ракурс отслеживания и использования её достижений нельзя сужать до регионально-европейских рамок. ЕС тратит на НИОКР всего 1,9% ВВП против 2,8% в США и 3,2% в Японии, не имеет развернутой базы фундаментальной науки, в том числе опирающейся на университеты. В первую десятку стран мира по доле расходов на НИОКР в ВВП входят лишь 4 страны ЕС (Швеция, Финляндия, Дания и Германия), в первую десятку по доле расходов на фундаментальную науку в ВВП — только Франция и Дания[1]. Поэтому и машинно-технический экспорт ЕС состоит в основном из продукции средней технологичности, а ряд новых технологий вообще не передаётся нам, причём даже с инвестициями, и, например, такой крупнейший инвестор в Россию, как «Шелл», расходуя за рубежом до 0,5 млрд долларов на НИОКР, не ведет их в российских лабораториях и не передаёт заинтересованным отечественным фирмам технологии газожидкостной конверсии, ветро- и водородной энергетики и производства биотоплива.

Главное же, пока ещё очень рано говорить о каком-то единстве научного потенциала ЕС, ибо за пределами Рамочных программ он остаётся рассредоточенным, причём крайне неравномерно, по национальным квартирам. Так, по доле расходов на НИОКР в ВВП из 27 стран — членов ЕС 19 находятся ниже среднеевропейского уровня (в том числе Италия, Испания, Нидерланды), по показателям энергоэффективности экономики только 16 стран реально превышают её (в том числе Бельгия, Финляндия, Чехия), а по доле возобновляемых источников энергии в электрогенерации ниже среднеевропейского уровня оказываются 11 из 27 стран ЕС (в том числе Великобритания и Германия)[2]. В свою очередь, по совокупности показателей развития науки на передовых позициях в ЕС стоят Скандинавские страны, а ни-

[1] NSB. International R&D Comparisons. 2006. Washington. Vol. I. P. 4–45, 4–46.

[2] См.: EU. European Competitiveness Report. 2008. Paris, 2009. P. 167–193.

как не бывшие «мастерские мира» типа Великобритании, Германии или Франции. Лидирующие позиции в мировой науке и технике пока прочно занимают США с подтягивающимися к ним «азиатскими тиграми», и потому «зацикливание» в научно-техническом обмене исключительно или преимущественно на ЕС означает в нынешних условиях риск отстать в развитии «общества, основанного на знаниях».

Транспортные и иные риски

Одной из основ «Большой Европы» как хозяйственного целого является её транспортная сеть. В России на европейское направление ориентировано 80% нашей внешнеторговой транспортной инфраструктуры, к которой вскоре присоединятся ещё и газопроводы «Северный поток» и «Южный поток». Потеряв в результате распада СССР ряд важных морских портов и транспортных путей, российская внешняя торговля ныне существенно зависит от транзита, и, например, наши нефть и газ доходят до конечного потребителя в ЕС через территории 4–5 государств.

Один из самых масштабных проектов, финансируемых ЕС и являющихся приоритетным для Европейского инвестиционного банка (ЕИБ), — формирование Трансевропейской системы коммуникаций, три из девяти коридоров которой располагаются также и на территории России. Ясно, что производительность этой системы в целом будет зависеть от пропускной способности и этих российских участков (например, по осям Скандинавия–Балканы или Центральная Европа–Кавказ). Однако, достаточно щедро нарезая для России такие коридоры, ЕС отнюдь не включает их в своё финансирование. На Россию не распространяются (в отличие от почти ста других стран мира) операции ЕИБ, а средства программ ТАСИС и «Интеррег» использовались в сфере транспорта почти целиком на обустройство одних лишь погранпереходов.

Более того, анализируемая трансевропейская сеть в последнее время развивается по пути не интеграции с российской, а в обход её. Кросс-российскому транзиту среднеазиатских энергоносителей в Евросоюзе противопоставляются нефтепровод Баку–Джейхан и проектируемый газопровод «Набукко» (Туркмения–Иран–Турция–Балканы), газопроводу «Южный поток» — грузино-украинский «Белый поток», системе КТК — нефтепровод Одесса–Броды–Гданьск, придирки ряда прибрежных государств ЕС осложняют строительство газопровода «Северный поток». В неэнергетической сфере Польша и Литва так

и не достроили свои участки шоссейной оси Центральная Европа — Прибалтика, проходящей через Калининград, но вместо этого прокладывают дублирующее окружное шоссе, соединяющее их территории через заповедное Беловежье.

Ясно, что для Европы в целом и особенно для России такой дубляж связан с ростом издержек на внешнеторговом транспорте и потенциальным снижением товарооборота. Однако основной проблемой здесь становятся надёжность и безопасность транзита. Например, не имея стабильного режима транзита через Прибалтику, Россия вынуждена была существенно расширить свой транспортный комплекс в Финском заливе, но главные проблемы возникают ныне с газовым транзитом, где Брюссель склонен (себе же в ущерб) сквозь пальцы смотреть на деструктивные действия Украины, перекладывая ответственность за них на Россию. Конечно, здесь не срабатывает должным образом и пиаровская служба «Газпрома», но в ходе первого газового кризиса политики и СМИ Евросоюза однозначно встали на сторону официального Киева, а во втором пытались приписать России хотя бы часть несуществующей для неё вины. «Это было ясно, что Украина воровала российский газ и на ней лежит вся ответственность за блокирование его поставок в Европу», — признавал лондонский «Экономист», но тут же оговаривался, что и «Россия должна была заботиться не о том, чтобы выставить Украину ненадёжным партнёром, а больше думать о конечных потребителях»[1]. Как будто при украинской пробке наш газ мог иметь к ним доступ и не мы потеряли в этом конфликте 1,1 млрд долларов на недопоставках. Аналогично «Сургутнефтегаз» в апреле 2009 г. по формальным причинам не был даже допущен на собрание акционеров венгерской «МОЛ», хотя он и приобрел 21% её акций.

Вот уже многие годы над трубопроводным транзитом из России в ЕС нависает и тень Договора к Энергохартии и проекта Транзитного протокола к нему, которые нас по поводу и без повода призывают ратифицировать. И по духу, и по букве эти документы предполагают чужое вмешательство в работу трубопроводной сети России и фактическую ликвидацию одноканального экспорта газа, нужного как раз для обеспечения выполнения долгосрочных контрактов на его поставку в тот же ЕС. К тому же Брюссель объявил свои страны членами «единой транзитной территории», после чего Транзитный протокол распространялся бы только на транзит среднеазиатских энергоносителей через территорию России без возможности с его помощью

[1] The Economist. 17.01.2009. P. 28.

защитить наши интересы на территории ЕС. Далее, документ отдаёт предпочтение транзиту в рамках краткосрочных биржевых сделок в ущерб выполнению долгосрочных контрактов, что делает его неприемлемым для нашей страны. Стороне ЕС в 2009 г. были переданы российские предложения по обеспечению энергобезопасности Европы на основе равной безопасности поставок и для продавцов, и для покупателей энергии. Однако, вместо конструктивного ответа на эти предложения Комиссия ЕС усиленно проталкивает через страны-члены «третий либерализационный пакет» мер, негативно влияющих на российский энергоэкспорт и наши инвестиции в данный сектор в Евросоюзе. Статья 194 Лиссабонского договора сохраняет за странами-членами свободу выбора источников энергоснабжения, однако тут же говорит и об исключениях из этого правила, реализуемых, в первую очередь, через фискальные меры.

Свои проблемы существуют и при поставках электроэнергии, где остающиеся нерешёнными технические вопросы стыковки электросетей России и ЕС фактически сводят обмен электроэнергией между нами на нет, что соответствует намерениям ЕС вместо этого жечь российский газ для генерации собственной электроэнергии.

Таким образом, в сфере транспорта наши риски и степень зависимости от ЕС оказываются уже не только расчётными или гипотетическими, но вполне осязаемыми и реальными, а следовательно, требующими своей минимизации и устранения.

Самостоятельной категорией рисков в последнее время становятся и фитосанитарные, связанные с фактами поставок фирмами ЕС в Россию недоброкачественного продовольствия и сельхозтоваров. Только за период с 1 января по 15 октября 2009 г. были выявлены поставки нам такого рода продукции общей массой свыше 600 тонн, в результате чего пришлось ввести временные ограничения на поставки в Россию животноводческой продукции из 163 предприятий 11 стран ЕС. Вынужденную проверку прошли также 126 предприятий Евросоюза, поставляющих в Россию продукцию рыболовного промысла.

Партнёр со специфической компетенцией

При прочих равных условиях Евросоюз ещё и технически остаётся крайне сложным партнёром при переговорах и при исполнении взятых на себя обязательств.

Во-первых, даже после одобрения Лиссабонского договора исключительная компетенция его наднациональных органов распространя-

ется далеко не на всю экономику и торговлю и соседствует с «делимой» (совместной) компетенцией ЕС и стран-членов, а также с компетенцией, всё ещё остающейся у этих национальных государств. Соответственно, переговорная позиция ЕС формируется в зависимости от тематики через её одобрение как единогласными решениями, так и квалифицированным большинством в их смеси, что в целом даёт пять различных возможных вариантов компетенции при шести вариантах исполнительных решений ЕС[1]. Возникающую при этом ограниченную правосубъектность ЕС в международных договорах приходится выправлять, включая в число их сторон не только Евросоюз, но и его страны-члены.

Во-вторых, сохраняющиеся различия между интересами разных стран ЕС (например, только шесть из 27 являются в ЕС донорами, а остальные иждивенцами) зачастую ведут у Брюсселя либо к невозможности чётко определить свою позицию по отношению к партнёру, либо к её усреднению по минимально конструктивной планке. «Радикальное расширение, предпринятое в 2004–2007 гг. главным образом за счёт стран Восточной Европы, — констатировала немецкая "Хандельсблатт", — серьёзно ослабило управляемость Евросоюза. Внутри ЕС сформировалась агрессивная фракция Новой Европы, получившая возможность блокировать любые решения, принятые Брюсселем»[2]. «Для прибалтийских стран, Польши, Чехии и Словакии, — пробует классифицировать такие различия Фонд Р. Шумана, — Россия всё ещё рассматривается как остаточная неоимпериалистическая угроза с США, а не ЕС в качестве гаранта против неё. Польша и Литва отличаются экспансионистской политикой в направлении Украины и Беларуси и тактикой обструкции переговоров о новом Соглашении о сотрудничестве и партнёрстве с Россией. Наоборот, такие страны, как Италия, Греция, Австрия, Кипр и Болгария, поддерживают с Россией заинтересованные отношения, иногда даже вплоть до отхода от официальной позиции ЕС. Великобритания и Швеция относятся к России критично и, наконец, пять из шести стран — основателей ЕС, а также Испания, Португалия, Дания и Финляндия следуют политике экономического и технологического сотрудничества с ней, реально выступая как действительно стратегические партнёры»[3], что требует адекватной реакции и с российской стороны.

---

[1] *Weidenfeld W.* Understanding European Constitution. Gutersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 2007. P. 57, 81.

[2] Handelsblatt. 16.04.2009.

[3] L'ètat de l'Union. 2009. Rapport Schuman sur l'Europe. Paris, 2009. P.109.

Конечно, для нахождения позитивной равнодействующей в отношении России в таких условиях нужны сильные и объективные лидеры, но их ряды в ЕС ныне, к сожалению, редеют. «Распределение ролей в органах ЕС в зависимости от политической ангажированности или национальности, — писал лондонский «Экономист», — вряд ли является процедурой для выбора лучших руководителей Союза... И печально, что в ЕС это, видимо, делается именно так. Так можно со всей вероятностью набрать себе слабых лидеров. А Европейскому Союзу нужны, наоборот, сильные»[1].

В-третьих, сама процедура переговоров предполагает многократную передачу обсуждаемых формулировок между различными органами ЕС, что делает переговорную позицию Брюсселя донельзя негибкой, а подчас и исключающей возможность компромисса. Как отмечал известный британский дипломат К. Росс, «эмбриональной», в отличие от суверенных государств, остаётся пока и вся служба внешних сношений ЕС[2]. Кроме того, в Лиссабонский договор встроен ряд положений, позволяющих торпедировать уже достигнутые договоренности (ст. 218 Договора), отменять льготы по движению капитала с третьими странами (ст. 65), менять налогообложение уже согласованных проектов (ст. 64) и т.д. Красной нитью через этот документ проходит ссылка (ст. 2, 3, 21, 24 Договора о Европейском союзе и ст. 67, 80, 122, 222 Договора о функционировании ЕС и др.) на необходимость «солидарности» стран ЕС при принятии решений, здесь антироссийский «хвост» вполне может крутить европейской «собакой». По крайней мере именно поэтому затянулось начало переговоров по новому Соглашению о стратегическом партнёрстве Россия–ЕС, и стороны пока довольствуются продлениями прежнего и устаревшего Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве 1994 г.

Это, конечно, нравится далеко не всем отцам — основателям ЕС. «Некоторые страны Европы, — писал журнал «Юропс уорлд», — испытывают подозрения и даже раздражение от того, что видят, как новые страны-члены пытаются мешать Евросоюзу стремиться к добрым отношениям с Россией»[3], а госсекретарь Франции по европейским вопросам Б. ле Мер вообще предложил по этой причине больше не расширять ЕС «восточнее Балкан» (т.е. на Украину или в Грузию).

* * *

[1] The Economist. 07.11.2009.

[2] См.: Europe's World. Spring 2009.

[3] Europe's World. Autumn 2005. P. 24.

Разумеется, все сказанное выше ни в коей мере нельзя трактовать как призыв к свертыванию хозяйственного сотрудничества Россия–ЕС, коль скоро оно обременено такими рисками и преградами. Наоборот, его необходимо развивать и выводить на уровень стратегического. «Российская Федерация, — указывается в её Концепции внешней политики, — будет развивать отношения с Европейским Союзом как с одним из основных торгово-экономических и внешнеполитических партнёров, выступать за всемерное укрепление взаимодействия с ним, включая последовательное формирование общих пространств в сферах экономики, внешней и внутренней безопасности, образования, науки и культуры»[1].

Однако для державы мирового калибра, каковой является Россия, прогресс на европейском направлении должен сопровождаться формированием развитых механизмов экономического взаимодействия по всем радиусам. В самой же Европе отношения с ЕС должны полностью дополняться двусторонним сотрудничеством России с его странами-членами, в том числе по направлениям, купируемым ныне антироссийским лобби.

Глава 18. Энергетические аспекты

Глобальный контекст

Исследование энергетической безопасности Европы целесообразно начать с анализа прогнозов развития мировой энергетики. Безусловно, в ситуации глобального экономического кризиса неопределённость резко возрастает, однако некоторые долгосрочные тенденции всё же можно предсказать со значительной долей уверенности.

Мировой спрос на первичные энергоносители будет продолжать расти. По последним оценкам Международного энергетического агентства (МЭА)[2], несмотря на сокращение глобального спроса на энергоносители в 2009 г., в долгосрочной перспективе спрос будет увеличиваться весьма высокими темпами; к 2030 г. потребление энергии превысит уровень 2007 г. на 40%. Таким образом, к 2030 г. мировой

[1] Дипломатический ежегодник. 2008. С. 23.

[2] World Energy Outlook 2009. IEA. November 2009.

спрос на энергоресурсы составит чуть менее 17 млрд тонн нефтяного эквивалента (т.н.э.). В связи с продолжающимся быстрым экономическим ростом в Индии и Китае на эти страны придётся более половины мирового прироста потребления энергии, а развивающиеся страны в целом обеспечат более 80% прироста.

Доля ископаемого топлива в мировом балансе энергоресурсов уменьшится незначительно — до 80%. Нефть остаётся топливом «номер один», её потребление вырастет с 85 млн баррелей в день (б/д) до 105 млн б/д в 2030 г. Однако её доля в мировом потреблении энергии снизится с 34% до 30%. Практически весь прогнозируемый рост мирового спроса на нефть обеспечат развивающиеся страны, прежде всего Китай, Индия и страны Ближнего Востока. В развитых странах потребление нефти за этот период вырастет незначительно, в частности в ЕС — всего лишь на 6%. Основная доля прогнозируемого увеличения мирового потребления нефти придётся на транспортную отрасль, причём транспорт — это единственная отрасль, в которой прогнозируется рост спроса на нефть в странах ОЭСР, в том числе и в Евросоюзе.

Среднегодовые темпы роста спроса на уголь составят 2%, а его доля в мировом спросе на энергию увеличится к 2030 г. с 26 до 29%. Опережающими темпами спрос на уголь будет расти и в Китае, и в Индии, где уголь останется основным топливом для электрогенерации. На эти две страны придётся 85% всего мирового прироста потребления угля. Из-за дороговизны более экологически чистых видов топлива добыча угля в развитых странах вновь становится рентабельной, а экономические трудности могут временно отодвинуть на второй план соображения экологического характера.

Также высокими темпами будет расти ежегодный мировой спрос на природный газ (на 1,8%), а его доля в суммарном потреблении повысится до 22%. Большей частью рост потребления газа придётся на сектор электроэнергетики. В Евросоюзе по базовому сценарию Еврокомиссии объем потребления газа вырастет до 575 млрд куб. м.

Развитие технологий альтернативной энергетики и связанное с этим снижение затрат на использование возобновляемых источников энергии (ВИЭ), предполагаемые в долгосрочной перспективе высокие цены на углеводороды и массированная политическая поддержка дают возможность ликвидировать зависимость отрасли от прямой государственной поддержки и запустить технологии использования ВИЭ в массовое производство. Мировые темпы роста ВИЭ в электроэнергетике (без учёта гидроэнергетики) могут составить до 7%. В этом случае доля ВИЭ в суммарном производстве

электроэнергии возрастет к 2030 г. с 1 до 4%. В Евросоюзе производство ВИЭ (включая гидроэнергетику) в настоящее время составляет 9,6% общего объёма производства энергии. Широко разрекламированные планы довести долю ВИЭ до 20% спроса к 2020 г. вряд ли будут реализованы в полном объёме, однако роль ВИЭ в ЕС, несомненно, будет расти.

Суммарные мировые запасы нефти и газа достаточно велики, чтобы удовлетворить рост спроса и до 2030 г., и надолго после него. Оценки объёма доказанных запасов нефти колеблются от 1,2 до 1,3 трлн баррелей. Этого достаточно, чтобы удовлетворить мировой спрос на нефть в течение более чем 40 лет. Извлекаемые запасы с учётом вероятных запасов уже разведанных месторождений и прирост запасов ещё неразведанных месторождений в перспективных районах оцениваются в 3,5 трлн баррелей. Запасы природного газа ещё более велики: только доказанные составляют около 180 трлн куб. м. Этого количества при текущих темпах добычи хватит ещё более чем на 60 лет. Однако запасы и нефти, и газа распределены крайне неравномерно. 61% мировых доказанных запасов нефти приходится на страны Ближнего Востока, 56% запасов газа — на Россию, Иран и Катар. Европейские страны (без учёта России и стран СНГ) располагают лишь 1,4% мировых доказанных запасов нефти и 3,2% — газа.

Однако нет уверенности, что существующие запасы будут разрабатываться достаточно быстро, чтобы удовлетворить ожидаемый спрос. На сегодняшний день падение добычи на действующих месторождениях составляет 6,7%. В долгосрочной перспективе этот показатель увеличится в связи с уменьшением среднего размера месторождений и составит до 8,5%. Это означает необходимость увеличения инвестиций в разведку и добычу. Для нефтяной отрасли, например, только чтобы компенсировать прогнозируемый рост естественных темпов падения добычи, необходимо обеспечить инвестициями ввод новых мощностей, эквивалентных современным добывающим мощностям Алжира.

Имевший место в последние годы рост инвестиций в разведку и разработку месторождений углеводородов большей частью обусловливался ростом затрат на единицу продукции. Введение в эксплуатацию месторождений со все более сложными условиями добычи, в особенности шельфовых месторождений, потребует дальнейшего роста инвестиций. По оценкам МЭА, их объём должен составлять около 350 млрд долларов в год. При этом мировой экономический кризис способен привести к дефициту глобального энергетического баланса в перспективе на ближайшие 3–4 года. Падение цен на нефть,

за которым неизбежно последует хоть и более плавное, но все же значительное снижение цен на газ[1], может повлечь за собой остановку добычи на месторождениях с высокими предельными издержками. Кредитный кризис осложняет аккумулирование средств для разработки новых месторождений; большинство нефтегазовых компаний, и «Газпром» не исключение, уже сокращают инвестиционные программы. По оценкам МЭА, в 2009 г. инвестиции в добычу нефти и газа сократились на 19%; с октября 2008 г. по октябрь 2009 г. была отменена реализация 20 крупномасштабных проектов, а ещё 29 проектов отложены как минимум на полтора года. Однако, как упоминалось выше, в долгосрочной и среднесрочной перспективе мировой экономический кризис не повлечёт сокращения спроса на углеводороды, а лишь уменьшит темпы его роста. В этой ситуации через несколько лет мир может столкнуться с физической нехваткой добывающих мощностей. Безусловно, это вызовет рост инвестиций в добычу, но эффект этого станет ощутим далеко не сразу.

Следует обратить внимание на серьёзные структурные изменения в нефтегазовой промышленности. По всему миру идёт процесс усиления контроля за ресурсами со стороны государств, обладающих этими ресурсами, и соответствующих национальных компаний. Иностранные партнёры всё чаще привлекаются к разработке месторождений в качестве «младших партнёров» или «подрядчиков»[2]. В большинстве стран с наибольшими запасами углеводородов именно национальные компании доминируют в секторе разведки и добычи, а иностранные либо не имеют права владеть запасами, либо их деятельность более или менее жёстко ограничивается. Многие крупные западные компании уже испытывают сложности с воспроизводством доказанных запасов и расширением добычи. Эта тенденция, скорее всего, продолжится. На сегодня крупные частные компании западных стран контролируют около 40% мировой добычи нефти и чуть более 50% добычи газа; к 2030 г. их доля, вероятнее всего, сократится до 35% и 40% соответственно. Растущая роль национальных компаний повышает опасность недоинвестирования.

Таким образом, большинство экспертов склоняется к тому, что риски и нестабильность на глобальных энергетических рынках будут возрастать. Вполне вероятно, что опасения «остаться без газа» станут

---

[1] Речь идёт о реальных ценах, предсказать номинальные цены невозможно из-за неопределённости темпов инфляции в США и динамики курса доллара.

[2] См., например: *Фейгин В.И.* Закат «бездомных грандов»? // Россия в глобальной политике. 2006, сентябрь-октябрь.

подталкивать страны-импортеры к подписанию долгосрочных контрактов. С импортом нефти это маловероятно в связи с существованием глобального рынка нефти и физической возможностью быстро перенаправить торговые потоки. Для стран-экспортёров это, с одной стороны, будет означать рост цен на энергоносители и усиление переговорных позиций. С другой — они столкнуться с повышением затрат на разведку и разработку месторождений, с ростом стоимости инвестиционных проектов (в том числе за счёт повышения рисков) и сроков их окупаемости, что в случае недостатка внутреннего финансирования может вновь поставить их в зависимость от иностранных инвестиций.

В перспективе следует ожидать рост значимости вопросов энергетической безопасности в глобальной повестке дня, усиления конкуренции за влияние на поставщиков и транзитёров, а также за контроль над ресурсной базой, путями доставки и технологиями.

Углубление и расширение диалога между потребителями и производителями углеводородов (последние несут не меньшие, а может быть, и большие риски и не менее озабочены проблемой энергетической безопасности) могли бы помочь всем игрокам энергетического рынка снизить риски, связанные с нестабильностью, и аккумулировать необходимые объемы инвестиций. Само по себе осознание необходимости такого рода диалога (не говоря уже о конкретных практических наработках и положительном практическом опыте в этой сфере) также является одной из важнейших тенденций в мировой энергетике и на глобальных энергетических рынках.

В последние годы глобальные энергетические рынки характеризуются ростом спроса на энергоносители, долгосрочным повышением цен на углеводороды и одновременно всё возрастающей неопределённостью ситуации, что, в частности, отражается в высокой волатильности цен. Энергетическая безопасность в обозримой перспективе будет зависеть от ответов на следующие вопросы: какие страны станут основными импортёрами и экспортёрами углеводородов; будут ли вовремя сделаны необходимые объёмы инвестиций в разведку новых месторождений, в совершенствование методов добычи и способов транспортировки; каково станет соотношение роли рынка и государства в энергетической отрасли; какие новые технологии будут внедрены в сфере энергетики и, наконец, какие формы примет глобальный диалог между экспортёрами и импортёрами углеводородов, к каким результатам он приведет.

Многоликая энергетическая безопасность

В настоящее время налицо существенные различия в трактовке понятия «энергетическая безопасность». Это обусловливает сложность выделения угроз энергетической безопасности и формирования адекватных ответов на них, а также создаёт значительные трудности при согласовании политики разных стран (групп стран) в энергетической сфере и создании общих подходов к сотрудничеству. Исторически понятие «энергетическая безопасность» зародилось в странах-потребителях, которые, естественно, учитывали, прежде всего, собственные интересы и озабоченности. И до сих пор в трактовке энергетической безопасности европейские эксперты и политики склонны акцентировать именно безопасность предложения. Так, по мнению экспертов МЭА, энергетическая безопасность является «комплексной концепцией, направленной на защиту потребителей энергии от перебоев в поставках, вызванных чрезвычайными обстоятельствами, терроризмом, недоинвестированием в инфраструктуру либо плохой организацией рынков»[1]. Широко распространена и дефиниция, согласно которой энергетическая безопасность подразумевает такие условия, при которых потребитель имеет надежный доступ к необходимым ему энергоресурсам, а поставщик — к их потребителям. В данном случае во внимание принимаются не только доступность и бесперебойность потоков энергоносителей, но и их стабильность, а также разумные цены[2].

Всё чаще энергетическая безопасность предстает в двух измерениях — геологическом и политическом. Первое подразумевает, что безопасность основывается на обеспеченности ресурсами и непрерывном производстве. Второе измерение придаёт первостепенную важность политической стабильности в государствах, являющихся крупными поставщиками/транзитёрами энергоносителей. Учитывая невозможность повлиять на геологию, Евросоюз все более склонен акцентировать внимание именно на политическом измерении энергобезопасности.

В рамках этого подхода политика ЕС нацелена на снижение уязвимости перед перебоями в поставках энергоносителей в связи с возрастающей зависимостью от их импортирования из/через нестабильные

---

[1] Цит. по: *Милов В.С.* Повестка дня для глобальной энергетики // Россия в глобальной политике. 2005. № 5.

[2] См.: *Сапир Ж.* Энергобезопасность как всеобщее благо // Россия в глобальной политике. 2006. № 6.

в политическом плане регионы, фокусируя внимание на проблеме возрастающей зависимости от импорта и политическом давлении, с которым ЕС сталкивается или потенциально может столкнуться в связи с данной зависимостью[1]. В своей практической деятельности Еврокомиссия понимает энергобезопасность как обеспечение необходимого уровня потребления энергоресурсов по приемлемым ценам, что в условиях чрезвычайно высокой импортной зависимости превращается в обеспечение надёжных и стабильных поставок углеводородов по приемлемым ценам. При этом подход стран-импортёров подразумевает концентрацию всех рисков на стороне поставщика, что не только несправедливо, но и в конечном счёте не способствует безопасности поставок.

Несомненно, что энергетическая безопасность — это общая цель потребителя и поставщика, хотя эти акторы очень часто имеют разные интересы. Но для того, чтобы энергетическую безопасность можно было рассматривать как «всеобщее благо», в ней необходимо интегрировать интересы всех сторон — потребителей, поставщиков и транзитёров. Фактически энергетическую безопасность следует определять как устранение угрозы того, что энергетический фактор станет потенциальным препятствием для экономического роста страны в долгосрочной перспективе. К примеру, в Энергетической стратегии России на период до 2030 г. энергетическая безопасность понимается как «состояние защищенности страны, её граждан, общества, государства и экономики от угроз надёжному топливо- и энергообеспечению»[2].

В свете такого понимания энергетической безопасности страны-импортёры должны иметь гарантии поставок энергоресурсов в объёме и на условиях, достаточных для поддержания необходимых темпов роста экономики. А страны-поставщики, в свою очередь, должны иметь гарантии спроса и получения прибыли, достаточной для расширенного воспроизводства ТЭК при том, что значительная часть полученных средств может быть изъята государством и перераспределена для развития несырьевых отраслей экономики. Отсюда логически вытекает концепция справедливого распределения прибылей и рисков.

Страны-экспортёры заинтересованы в более приемлемом для них механизме ценообразования, надёжных механизмах поставок ресурсов и привлечения инвестиций для развития энергетической сферы.

---

[1] См., например: *Runci P., Dooley J.* Energy Trends: European Union. October 2004. (http://www.globalchange.umd.edu/?energytrends&page=eu).

[2] Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.

При этом попытка увязать вопрос достаточности инвестиций только с созданием благоприятного инвестиционного климата для привлечения иностранных инвестиций представляется неправомерной: за этим кроется стратегия потребителя установить контроль за поставщиком. В идеале добыча энергоресурсов должна давать доходы, достаточные для расширенного воспроизводства за счёт собственных ресурсов. В этой ситуации привлечение иностранных инвестиций будет диктоваться не необходимостью «выживания» поставщика, а сопоставлением стоимости ресурсов и возможностью через иностранные инвестиции получить доступ к новым технологиям или рынкам сбыта.

Различное понимание энергетической безопасности серьёзно осложняет конструктивное сотрудничество. Для ЕС важна прежде всего безопасность поставок, т.е. предложения. Россия одновременно является и крупным потребителем энергоресурсов (в том числе и импортёром), и одним из крупнейших производителей и поставщиков энергоресурсов на мировой рынок. Кроме того, Россия и зависит от транзита экспортируемых углеводородов через территорию других стран, и сама является транзитной страной. Эти объективные факторы вынуждают Россию придерживаться комплексного взгляда на энергетическую безопасность, включая в неё безопасность спроса и транзита. Эту точку зрения удалось зафиксировать в решениях саммита «Большой восьмёрки» в Санкт-Петербурге (2006), однако последующая дискуссия показала, что европейские партнёры ещё не готовы реально работать на основе этого комплексного понимания энергетической безопасности.

Особое место в концепции энергетической безопасности занимает дискуссия о роли государства, о методах и источниках регулирования данной сферы. Многие эксперты считают, что основным источником энергобезопасности являются рынки, позволяющие спросу и предложению более оперативно реагировать на шоки и дисбалансы, чем это могла бы делать управляемая система[1]. Но насколько возможно существование таких идеальных рынков, а точнее, всеобъемлющей системы либерализованных национальных рынков? С прогностической точки зрения это сложно, поскольку нельзя оценить все энергоресурсы, которые будут доступны в перспективе. С управленческой точки зрения возникает опасность того, что действующие на либеральном энергетическом рынке компании отдадут приоритет максимизации текущей прибыли в ущерб долгосрочной стабильности добычи и поставок.

---

[1] *Ергин Д.* Гарантировать энергетическую безопасность // Россия в глобальной политике. 2006. № 1.

Энергетическая безопасность не может быть спонтанным результатом рыночного саморегулирования даже в случае высокой степени либерализации. Точнее, либеральный рынок энергии может существовать в рамках одной страны либо группы стран с интересами, относительно гомогенными вследствие схожей ресурсообеспеченности и структуры ТЭК. Однако такой рынок вряд ли может объединить страны-поставщики и страны-потребители, т.е. не может стать поистине общеевропейским. Следовательно, дискуссия о роли государства в энергетике трансформируется в дискуссию о том, как сочетать в большей или меньшей степени либерализованные национальные рынки отдельных стран (групп стран) с принципиально менее рыночной системой взаимодействия между этими рынками, основанной в том числе и на таких нерыночных механизмах, как двусторонние и многосторонние соглашения, промышленная политика и регулируемые цены.

Энергетическая политика ЕС

Основным проектом Европейского союза в сфере энергетики является создание единого либерализованного рынка электроэнергии и газа (ЕЛРЭГ), дискуссии по которому начались в 1988 г., а первые практические мероприятия — во второй половине 1990-х гг. Главная цель либерализации заключается в создании единого европейского рынка электроэнергии и газа с высоким уровнем конкуренции, что должно повлечь выравнивание тарифов на энергоносители в различных государствах-членах и их общее снижение.

При этом с начала 2000-х гг. проект создания ЕЛРЭГ все чаще преподносится как наиболее эффективный способ обеспечить энергетическую безопасность ЕС. Так, известный европейский эксперт П.Ноэль полагает, что «для ЕС наиболее эффективным способом противостоять попыткам России разделить страны — члены ЕС является реструктурирование внутреннего рынка газа, создание единого конкурентного европейского рынка газа путём агрессивного продвижения законодательной и регулятивной реформы». По его мнению, такой рынок создаст максимальную степень солидарности между европейскими потребителями газа, повысит коллективную безопасность за счёт перераспределения потоков газа в случае кризисов и ликвидирует зависимость политики стран ЕС от условий получения газа из России[1].

---

[1] См.: *Noel P.* Beyond Dependence: How to Deal with Russian Gas // ECFR Policy Brief. November 2008. P. 2–3.

В рамках ЕЛРЭГ новая конкурентная среда на рынке должна основываться на следующих принципах:

- упрощение условий выхода на рынок новых производителей;
- разрушение монопольной структуры рынков за счёт разделения функций добычи/генерации, транспортировки и распределения. Разделение функций возможно в нескольких вариантах: разделение собственности, юридическое разделение, разделение менеджмента и бухгалтерского учёта. На основе директив 2003 г. разделение производителей и операторов транспортных систем осуществлено к 1 июля 2004 г., а производителей и операторов распределительных систем — к 1 июля 2007 г. При этом по настоянию ряда стран (Германии, Франции, Люксембурга) сохраняется возможность использования минимально эффективного способа разделения — менеджмента и бухгалтерского учёта;
- поэтапное предоставление потребителям права свободно выбирать поставщиков энергоресурсов, включая возможность приобретать энергоресурсы у производителей из другого государства — члена ЕС. Согласно директивам 2003 г., все коммерческие потребители получили такое право 1 июля 2004 г., а домохозяйства — 1 июля 2007 г. (разумеется, в некоторых странах ЕС рынки были полностью либерализованы гораздо раньше);
- введение обязательного доступа третьих лиц (ДТЛ) к сетям[1], что необходимо для реализации права потребителя на выбор поставщика. ДТЛ подразумевает обязанность оператора сети транспортировать не принадлежащий ему энергоресурс от продавца к покупателю, получая за свои услуги лишь плату за транспортировку. При этом транспортные тарифы в большей или меньшей степени регулируются государственными органами.
- Создание независимых национальных регулирующих органов. При этом сама Комиссия пока не получила каких-либо значимых полномочий по текущему регулированию.

С формальной точки зрения, все планы по либерализации рынков успешно реализованы к 1 июля 2007 г. Однако на практике возник целый ряд проблем.

Во-первых, вместо единого рынка ЕС созданы отдельные либерализованные рынки стран — членов ЕС. Трансграничным продажам энергоресурсов, особенно электроэнергии, препятствует нехватка транс-

[1] Вновь строящимся и некоторым существующим трубопроводам/ЛЭП может быть предоставлен особый режим. Решение принимается Европейской комиссией в индивидуальном порядке.

портных мощностей; есть неясности с тарифами на трансграничную транспортировку; национальные регуляторы, зачастую ассоциирующие национальные интересы с интересами крупнейших национальных энергетических компаний, не всегда стремятся усилить конкуренцию на национальных рынках за счёт допуска крупных иностранных сбытовых компаний; практикуется негласное разграничение сфер влияния между компаниями из разных стран. Например, в августе 2007 г. Комиссия начала расследование против германской E.ON и французской GDF, обвинив их в сговоре о непроникновении на рынки друг друга.

Во-вторых, национальные рынки оказались не такими либерализованными, как хотелось бы инициаторам реформ. Во многих странах доля потребителей, сменивших поставщика, весьма невелика[1]. Бывшие монополии сохраняют доминирующие позиции на рынках. Например, EDF до сих пор контролирует 86% французского рынка электроэнергии, GDF — 79% французского рынка газа, а E.ON — 60% германского рынка газа, GasTerra доминирует на оптовом рынке газа в Нидерландах, а Suez ещё до слияния с GDF контролировал рынок газа и электричества в Бельгии.

В-третьих, многие страны ЕС проводят откровенно протекционистскую политику, противодействуя поглощению национальных компаний фирмами из других стран ЕС и поощряя слияния национальных корпораций. В 2003 г. правительство Германии, проигнорировав мнение антимонопольных ведомств, разрешило слияние E.ON и Rurgas с целью создать «национального чемпиона», способного противостоять EDF и GDF. Испанское правительство всячески противодействовало немецкой E.ON в покупке компании Endesa. Французское правительство сделало всё возможное, чтобы предотвратить поглощение Suez итальянской ENEL, для чего пришлось даже изменить национальное законодательство. В итоге окончательный план по слиянию французской GDF и франко-бельгийской Suez был обнародован 4 сентября 2007 г. Объединённая компания станет второй по объему электрогенерации во Франции и крупнейшим поставщиком газа в Европе. Согласно плану, французское правительство сохранит блокирующий пакет (34%) в объединённой компании. Таким образом, возникает не конкурентный рынок, а рынок олигопольный.

В-четвёртых, уровень конкуренции на рынке увеличился незначительно. В частности, об этом свидетельствуют существенные страновые

[1] В некоторых странах она не превышает 3–7%.

различия. Конечные цены на газ различаются в два раза, а на электроэнергию — более чем в два раза[1].

В-пятых, до сих пор нет ясности по принципиальному вопросу, а именно: способны ли создаваемые либерализованые рынки обеспечивать привлечение инвестиций, жизненно необходимых для развития инфраструктуры, прежде всего сетевой.

Осознавая все эти проблемы, Евросоюз продолжает стратегию либерализации рынка. В сентябре 2009 г., после почти трёхлетней дискуссии был принят так называемый «Третий пакет» мер по реформе ЕЛРЭГ. В основе «Третьего пакета» лежат три традиционных идеи и две новых. Во-первых, безусловно, ядром реформы является введение обязательного разделения собственности для транспортных сетей. Во-вторых, изменен статус национальных регуляторов рынка: расширены их полномочия и предусмотрены дополнительные гарантии их независимости как от бизнеса, так и от национальных правительств. В-третьих, уже давно функционирующие группы по сотрудничеству сетевых операторов[2] получают принципиально более высокий статус и новое полномочия. Это сделано, чтобы обеспечить лучший доступ операторов рынка к информации и повысить транспарентость цен.

Создан принципиально новый орган регулирования рынка — общеевропейское Агентство по сотрудничеству энергетических регуляторов. Главной задачей Агентства является упрощение и стимулирование трансграничной торговли энергоносителями, т.е. в идеале создание на базе национальных либерализованных рынков единого рынка в масштабах ЕС. Одна из важнейших функций Агентства — мониторинг инвестиций, особенно в трансграничные проекты.

И, наконец, разработан комплекс мер, призванных защитить транспортные сети от поглощения зарубежными корпорациями. Так называемая оговорка о третьей стране нацелена на создание равных условий для своих и зарубежных компаний: если добывающая компания ЕС не может владеть транспортными сетями, то и зарубежная добывающая компания не вправе приобретать даже частичный контроль над сетевой компанией на территории ЕС. Жёсткое применение этого положения может поставить крест на планах «Газпрома» по экспансии в ТЭК стран ЕС; не случайно его назвали «клаузула о Газпроме».

---

[1] См.: *Auer J.* EU energy policy: High time for action. Deutsche Bank Research, EU Monitor 44. April 17, 2007.

[2] ETSO в электроэнергетике и GTE в газовой отрасли.

Наиболее ожесточённые дискуссии развернулись по поводу разделения собственности. В итоговом варианте Директивы устанавливается, что государства-члены вправе выбрать любой из трёх вариантов разделения (имеется в виду разделение производства/добычи и транспортировки): полное разделение собственности; независимый транспортный оператор (НТО); независимый системный оператор (НСО).

Деятельность ЕС в энергетике отнюдь не свелась к созданию ЕЛРЭГ. Большое внимание уделяется политике энергосбережения, развитию альтернативной энергетики, экологическим аспектам производства и потребления энергии, что также должно внести вклад в обеспечение энергетической безопасности.

Для развития альтернативной энергетики ключевое значение имеет получивший политическое одобрение в 2007 г. «Пакет мер по климату и энергетике», иначе называемый «Проект 20/20/20». В соответствии с ним предполагается к 2020 г. довести производство энергии из возобновляемых источников в ЕС до 20% от первичного потребления (в 2005 г. ВИЭ обеспечили 8,5%), на 20% снизить выбросы углекислого газа и на 20% повысить энергоэффективность. В целях реализации этого пакета Комиссия в январе 2008 г. разработала проект Директивы по развитию альтернативной энергетики, переводящий политические намерения в юридические обязательства, а также проект Директивы по биотопливу, обязывающий все страны ЕС к 2020 г. обеспечить 10% потребностей в автомобильном топливе за счёт биотоплива (ныне действует необязательный норматив довести долю биотоплива до 5,75% к 2010 г., который наверняка не будет выполнен). Данные документы предусматривают широкий набор мер в трёх ключевых секторах: электроэнергетике, отоплении/охлаждении и транспорте.

Реализация плана по развитию альтернативной энергетики потребует значительных инвестиций: 13–18 млрд евро ежегодно. Однако Комиссия утверждает, что в долгосрочной перспективе эти инвестиции окупятся, поскольку реализация планов снизит потребление импортируемого ископаемого топлива на 200–300 млн тонн ежегодно, даст импульс развитию высокотехнологичных отраслей и создаст новые рабочие места.

Что касается мер по экономии энергии[1], то в рамках «Проекта 20/20/20» в ближайшие годы ЕС планирует пересмотреть нормативы

[1] Подробнее см.: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Second Strategic Energy Review. An EU Energy Security and Solidarity Action Plan. COM(2008) 781 final. Brussels, 13.11.2008.

по энергопотреблению в зданиях, распространить существующие нормативы энергоэффективности бытовой техники на более широкий круг товаров, реформировать систему налогообложения с тем, чтобы фискальными мерами стимулировать энергосбережение. Все эти меры, по оценкам Еврокомиссии, способны к 2020 г. обеспечить экономию энергоресурсов в объеме 96 млн т.н.э.

В свете усиливающейся обеспокоенности по поводу безопасности поставок и сомнений в реалистичности планов по развитию ВИЭ в последние два года в Евросоюзе намечается «атомный ренессанс». И это неудивительно, ведь атомная энергетика — это единственный сектор, в котором ЕС способен существенно нарастить внутренние мощности, тем самым если не снизив импортную зависимость, то по крайней мере замедлив темпы роста последней.

В целом Еврокомиссия заняла хотя и осторожную, но вполне однозначную позицию. Как заявил Председатель Европейской комиссии Ж. Баррозу, «государства-члены не могут избежать [обсуждения] вопроса о ядерной энергии... Необходимы всеобъемлющие и открытые дебаты по этому вопросу... Роль ЕС не в том, чтобы решить за государства-члены, должны ли они использовать атомную энергию. Но ЕС может сделать вклад в смежных областях, например, в сфере исследований и безопасности»[1]. Ещё более однозначно высказался комиссар ЕС по энергетике А. Пиебалгс: в интервью испанской газете «Паис» он отметил, что для обеспечения энергетической безопасности Евросоюза следует производить на АЭС около 30% всей электроэнергии. Очевидно, что ЕС, учитывая важность данного вопроса для общественного мнения, не собирается принимать какие-либо обязывающие решения в этой сфере. Однако, судя по всему, в институтах ЕС уже сложился широкий консенсус о необходимости развития атомной энергетики, и теперь Комиссия осторожно пытается повлиять на национальные правительства и сформировать благоприятное общественное мнение.

Уже есть и реальные результаты. 10 января 2008 г. правительство Великобритании одобрило программу строительства атомных станций нового поколения. Тем самым был отменён существовавший в Великобритании мораторий на строительство АЭС. А летом Италия, в которой до сих пор нет ни одной АЭС, объявила о намерении начать развитие национальной атомной энергетики, кстати, с помощью британских технологий.

---

[1] Выступление на конференции «Вызовы европейской энергетики». 1 октября 2007 г. Цит. по: Bulletin Quotidien Europe (BQE). No 9514.

Наконец, в последние годы ЕС активизировал деятельность по развитию внутренней энергетической сетевой инфраструктуры, имея в перспективе стратегическую цель физической интеграции национальных рынков газа, электроэнергии и в меньшей степени нефти. Только в 2008 г. начаты работы по строительству ЛЭП между Великобританией и Ирландией, Франция и Испания подписали соглашение о строительстве новой трансграничной высоковольтной линии электропередач, принято решение об усовершенствовании линии электропередач между Францией и Великобританией, изучается потребность в строительстве между ними второй ЛЭП, в завершающую стадию вступила разработка плана «Балтийский интерконнектор», интенсивно развиваются мощности по приему сжиженного природного газа (СПГ) на средиземноморском и атлантическом побережьях. 30 сентября 2008 г. французский и германский операторы спотовых рынков (соответственно EEX и Powernext) создали единую систему спотовых торгов. Таким образом были объединены спотовые рынки четырёх стран Европы: Франции, Германии, Австрии и Швейцарии. Создаваемый единый рынок вследствие своего объёма (около трети потребления электроэнергии в ЕС) и центрального положения может стать неким гравитационным центром для всей электроэнергетической системы ЕС.

Последний стратегический документ в сфере энергетики — Зеленая книга «К европейской стратегии устойчивой, конкурентной и безопасной энергетики»[1] — во главу угла ставит именно устойчивость энергетики во всех смыслах этого слова. Ключевыми целями стратегии являются достижение высокой экономической эффективности (совершенствование конкурентной среды), обеспечение охраны окружающей среды (экологическая устойчивость) и обеспечение безопасности поставок, включая меры по энергосбережению (ресурсная устойчивость).

При этом главной задачей, безусловно, является обеспечение безопасности поставок, понимаемое как надёжность и прогнозируемость поставок растущих объемов энергоресурсов по приемлемым ценам. Импортная зависимость ЕС уже чрезвычайно велика и будет неуклонно расти. Более того, тенденции последних лет свидетельствуют, что ранее сделанные прогнозы недооценивали степень зависимости от импорта энергоносителей. Прогноз 2003 г. гласил, что в 2030 г. ЕС будет импортировать 88% потребляемой нефти и 81% природного газа[2]. Не-

[1] Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy. Brussels, 08.03.2006. COM (2006) 105 final.

[2] European Energy and Transport. Trends to 2030. European Commission, 2003.

давние расчёты экспертов Дойче Банка увеличивают эти цифры до 93% и 84% соответственно[1], а ведь с даты разработки прежнего прогноза прошло всего 4 года. При этом беспокойство Европейского союза вызывают не только растущая потребность в импорте энергоносителей, но и зависимость от узкого круга поставщиков. Иногда звучащие в выступлениях европейских партнёров истерические нотки легко объяснить с учётом того факта, что всего лишь три страны — Россия, Норвегия и Алжир — обеспечивают 84% импортных поставок газа в ЕС, а Россия, Норвегия и Саудовская Аравия — 60% импортных поставок нефти.

Более того, обеспечение стабильных и растущих по объёму импортных поставок в ЕС необходимо последнему не только для балансирования увеличивающегося спроса, но и для успешного окончания проекта создания ЕЛРЭГ. Опыт целого ряда стран, в частности Великобритании[2], показывает, что создание конкурентного рынка газа и электроэнергии возможно лишь при наличии избыточного предложения природного газа. Если же предложение ограничено, то импортные поставки реализуются через бывшие национальные монополии, имеющие наработанные деловые связи с поставщиками, и это препятствует появлению на национальных рынках новых игроков и развитию конкуренции (что сейчас и наблюдается в ЕС).

В свете вышеизложенного можно следующим образом сформулировать цели, которые ЕС преследует в сфере «внешнеэнергетической политики».

1. Развитие диалогов с ключевыми поставщиками и крупными внешними потребителями. Первый такой диалог был учрежден между ЕС и Россией. При этом цели диалогов существенно варьируются в зависимости от места страны-партнёра в мировой энергетике. Речь может идти об обеспечении стабильности поставок, о передаче энергосберегающих технологий, о совместных действиях по развитию альтернативной энергетики и т.п.

2. «Экспорт» в соседние с ЕС страны существующего в энергетической сфере *acquis communautaire*. Впервые необходимость приложить все усилия для «экспорта правил единого энергетического рынка в соседние страны» отмечается в документах Европейского совета, состоявшегося в марте 2006 года[3]. Именно с этой целью в июле 2006 г. по

---

[1] См.: *Auer J.* Op. cit. P. 3.

[2] См., например: *Stern J.* UK gas security: time to get serious // Energy Policy. Vol. 32. Issue 17. P. 1967–1979.

[3] См.: Presidency Conclusions. Brussels European Council, 22/24 March 2006, Part Two. Energy Policy for Europe.

инициативе ЕС было создано Энергетическое сообщество, в состав которого, помимо стран ЕС, входят Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Сербия, Хорватия, Черногория и Временная администрация ООН в Косово. В качестве наблюдателей в работе Сообщества активно участвуют Молдова, Норвегия, Турция и Украина. Кроме того, ЕС продолжает работу по инкорпорации отдельных положений *acquis communautaire* в законодательство стран СНГ, в частности, через экспертизу и различные программы содействия развитию правовой базы рыночной экономики.

3. Диверсификация поставщиков и маршрутов поставки энергоресурсов. Основные усилия ЕС сосредоточены на доступе к ресурсам Средней Азии. Уже действует нефтепровод Баку–Тбилиси–Джейхан, обсуждается возможность его продления через Каспийское море до Казахстана[1]. 13 июля 2009 г. в Анкаре пять стран (Австрия, Болгария, Венгрия, Румыния и Турция) подписали межправительственное соглашение о строительстве газопровода «Набукко». Правда, по-прежнему открытым остаётся вопрос об источниках поставки газа. На сегодняшний день лишь Азербайджан дал обязательства о выделении газа для «Набукко».

ЕС принимает активное участие в строительстве Арабского газопровода (Египет–Иордания–Сирия, проектная мощность — 10 млрд куб. м в год), принято решение о его соединении с трубопроводами Ирака, Турции и ЕС. Также ЕС готов содействовать строительству газопровода Ирак–Турция и его последующей стыковке с сетями ЕС. Впоследствии планируется объединить эти трубопроводы с газопроводом «Набукко». Реализация всех этих планов в долгосрочной перспективе может привести к созданию газотрубопроводной системы Персидский залив — Европа, которая позволит значительно диверсифицировать источники поставки газа в ЕС. 3 июля 2009 г. Алжир, Нигерия и Нигер подписали соглашение о строительстве Транс-Сахарского газопровода; нигерийский газ, дойдя до Алжира, может быть поставлен в Европу через подводные трубопроводы «Медгаз» (Алжир–Испания) и «Галси» (Алжир–Италия).

При этом инициативы по строительству новых трубопроводов для диверсификации поставщиков пользуются единодушной поддержкой всех стран ЕС. А вот проекты по диверсификации маршрутов, в числе которых трубопроводы «Северный поток», «Южный поток» и Бургас–Александруполис, вызывают серьёзные разногласия между отдельны-

[1] Сейчас казахская нефть для нефтепровода Баку–Тбилиси–Джейхан перевозится через Каспийское море танкерами.

ми странами ЕС. В целом зависимость от стран-поставщиков вызывает у ЕС большую озабоченность, чем зависимость от стран-транзитёров.

4. Сокращение выбросов углекислого газа как важнейший экологический аспект энергетической политики. В этой связи следует упомянуть проект Директивы по углекислому газу, который в развитие идей Киотского протокола фиксирует политическое обязательство стран ЕС к 2020 г. на 20% снизить выбросы углекислого газа в атмосферу. При этом ЕС последовательно стремится привлечь все крупные мировые экономики к этому процессу[1].

5. Помимо всего прочего, Комиссия нацелена расширить свои полномочия в энергетике. Создание упомянутого выше Агентства по сотрудничеству энергетических регуляторов свидетельствует о намерении перенести на общеевропейский уровень принятие инвестиционных решений. Комиссия хочет получить полномочия вести по энергетическим вопросам переговоры с третьими странами. Не в последнюю очередь именно поэтому активно разыгрывается тезис о том, что некоторые поставщики (т.е. Россия) играют на конкуренции между странами ЕС и используют энергетические ресурсы для политического шантажа.

Однако среди ответственных европейских политиков всё больше распространяется мнение, что не Россия «виновата» в разделённости Евросоюза. Так, комиссар ЕС по внешним связям Б. Ферреро-Валднер недавно заявила: «По правде говоря, наша проблема — это не Россия, а, скорее, слабость наших возможностей дать коллективный ответ... Наиболее серьёзной и актуальной [проблемой] является недостаток координации и транспарентности внутри ЕС, которые необходимы для того, чтобы говорить с нашими партнёрами единым голосом»[2].

Вступление в силу Лиссабонского договора значительно расширило полномочия ЕС в энергетике, особенно в том, что касается внутренних аспектов энергетической политики. Во внешнеполитическом аспекте полномочия ЕС по-прежнему остаются весьма скромными. Наибольший интерес представляет формулировка: «Энергетическая политика Союза, проводимая в духе солидарности государств-членов, нацелена на... (b) обеспечение безопасности энергетических поставок в Союз...». Однако полномочия ЕС в этой сфере существенно ограни-

---

[1] В частности, сейчас обсуждается идея Франции создать «компенсационный механизм в отношении импорта из “третьих стран”, которые отказываются принять на себя обязательства по сокращению выбросов». В качестве вариантов такого компенсационного механизма рассматриваются возможность введения дополнительных таможенных пошлин либо требования к импортерам покупать квоты на выбросы.

[2] La Tribune. 15 avril 2008.

чены тем, что энергетическая политика ЕС «не [должна затрагивать] право государств-членов на определение условий эксплуатации своих энергетических ресурсов, их выбор различных источников энергии и общую структуру энергетических поставок»[1]. Иными словами, государства — члены ЕС по-прежнему полностью свободны в вопросах регулирования добычи энергоресурсов на своей территории и в вопросах регулирования импорта энергоресурсов, в том числе в вопросе выбора поставщиков. Таким образом, даже после вступления в силу Лиссабонского договора способность Комиссии вести переговоры с третьими странами по энергетическим вопросам будет определяться в каждом конкретном случае и будет зависеть от степени совпадения интересов государств-членов и их способности достичь консенсуса.

Энергетическая политика России

Принятая в 2003 г. Энергетическая стратегия России справедливо констатировала, что ТЭК «определяющим образом влияет на состояние и перспективы развития национальной экономики, обеспечивая около 1/4 производства валового внутреннего продукта, 1/3 объема промышленного производства и доходов консолидированного бюджета, примерно половину доходов федерального бюджета, экспорта и валютных поступлений»[2]. Собственно высокие темпы экономического роста в России были во многом обусловлены именно повышением мировых цен на углеводороды и опережающим развитием добывающих отраслей. Принятая в 2009 г. Энергетическая стратегия России до 2030 г., отмечая, что в ближайшие десятилетия «энергетический сектор сохранит своё определяющее значение при решении важных стратегических задач развития страны», одновременно предусматривает сокращение роли ТЭК в национальной экономике «за счёт опережающего развития инновационных малоэнергоемких секторов экономики и реализации технологического потенциала энергосбережения»[3]. Это должно выразиться в сокращении доли ТЭК в ВВП, доли топливно-энергетических ресурсов в экспорте, доли капиталовложений в ТЭК и удельной энергоемкости ВВП.

---

[1] Статья 196 Договора о функционировании Европейского союза в редакции Лиссабонского договора.

[2] Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации № 1234-р от 28 августа 2003 г.

[3] Энергетическая стратегия России на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р.

Начиная с 2003 г. энергетическая политика России парадоксальным образом представляет собой сочетание двух противоположных тенденций. Это создание элементов конкурентного рынка и усиление государственного влияния.

Самыми яркими примерами рыночного подхода является реформа РАО ЕЭС и создание конкурентной среды в электроэнергетике. Летом 2008 г. РАО ЕЭС прекратило свое существование. С этого момента в отрасли функционируют независимые генерирующие и сбытовые компании, единая для всей страны транспортная компания и системный оператор. Причём государство сохранило контроль лишь за транспортировкой и двумя генерирующими компаниями — «Росэнергоатомом» и «ГидроОГК». Уже функционирует биржевой рынок электроэнергии, объём торговли на котором будет поэтапно увеличиваться, и к 2011 г. все 100% электроэнергии будут продаваться по свободным ценам (за исключением поставок электроэнергии в неценовых зонах и поставок населению). Согласно Концепции долгосрочного развития Российской Федерации, к 2014 г. планируется доведение тарифов на электрическую энергию для населения до экономически обоснованного уровня с усилением адресной защиты малоимущих групп населения. Это не только позволит ликвидировать экономически порочную практику перекрестного субсидирования между населением и прочими потребителями, но и создаст стимул для энергосбережения. По сути, реформа российской электроэнергетики уже опередила реформу этого сектора в ЕС, тем более что, согласно европейской терминологии, разделение функций в российской электроэнергетике осуществляется на основе разделения собственности, что ещё не является обязательным в ЕС.

Стратегической целью реформы было создание условий для привлечения в отрасль масштабных инвестиций, поскольку для ликвидации дефицита электроэнергии с учётом формирования достаточных резервных мощностей в 2007–2020 гг. потребуется ввод энергетических мощностей в размере 120–200 млн кВт. Также планируется запуск долгосрочного рынка мощности, призванного обеспечить сооружение оптимального объема генерирующих мощностей. Правда, в связи с экономическим кризисом генерирующие компании испытывают серьёзнейшие трудности с реализацией инвестпрограмм; вполне возможно, что значительная часть этих программ будет пересмотрена в сторону уменьшения.

Есть определённые подвижки и в других секторах. Либерализован рынок акций «Газпрома»; именно для того, чтобы сделать возможной такую либерализацию, доля правительства Российской Федерации в активах «Газпрома» была увеличена до контрольного пакета. Проведено IPO «Роснефти». Начала функционировать газовая биржа, на которой прода-

ется газ и «Газпрома», и независимых производителей[1]. Взят курс на постепенное повышение цены на газ для промышленных потребителей до уровня, обеспечивающего инвестиционные потребности «Газпрома».

Наименее конкурентная среда сформировалась в газовой отрасли. Это напрямую связано с сохранением Единой системы газоснабжения в качестве имущественного комплекса, внесенного в уставный капитал «Газпрома», что исключило демонополизацию газовой отрасли по сценарию нефтяной промышленности и электроэнергетики. Впоследствии этот курс был подтвержден принятым в 2003 г. политическим решением о невозможности разделения «Газпрома»[2]. В настоящее время «Газпром» занимает доминирующее положение на внутреннем рынке, обеспечивая более 88% всей добычи и поставок газа[3]. Компания контролирует всю производственную цепочку, решая весь комплекс задач в газовой отрасли — от разведки, бурения и добычи газа до транспортировки и хранения, а также монопольно осуществляет экспорт газа.

Основными факторами, осложняющими создание конкурентной среды в газовой отрасли, являются:

— необходимость выполнения социальных обязательств по обеспечению энергоресурсами населения, социально значимых и стратегических объектов по доступным ценам, бремя которой возложено на «Газпром»;
— ценообразование на основе решений государственных органов, которые на практике не учитывают ни производственных затрат, ни рыночных условий в отрасли, а руководствуются преимущественно политическими сигналами;
— распределение газа между промышленными потребителями на основе определяемых нерыночным образом лимитов;
— невозможность на практике реализовать положения о недискриминационном доступе третьих лиц к имеющейся пропускной способности магистральных и распределительных газопроводов[4], поскольку не существует возможности проверить утверждения «Газпрома» об отсутствии такой пропускной способности или о несоответствии имеющегося у независимых производителей газа

---

[1] Правда, объём торгов на ней чрезвычайно мал.

[2] Так, в феврале 2003 г. Президент России В. Путин сказал, что государство «не поддержит никаких планов расчленения или разделения Газпрома». Цит. по сайту: www.gas-forum.ru.

[3] Без учёта добываемого нефтяными компаниями попутного газа.

[4] Предусмотрена ФЗ № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» от 31 марта 1999 г.

техническим требованиям. В итоге из добываемых независимыми производителями 60 млрд куб. м газа лишь только 22% поставляется по единой газотранспортной системе.

Противоположная тенденция — усиление государственного влияния в ТЭК — сформировалась в 2003–2004 годах[1]. В её рамках происходит частичная национализация активов, а точнее, переход активов в собственность контролируемых государством компаний (дело «ЮКОСа», серия сделок в нефтяной отрасли, последняя из которых — продажа «Русснефти»). Имеет место активное и избирательное использование государственным органами властных полномочий для установления контроля над теми или иными активами или для обеспечения привилегированного положения отдельным компаниям. Государство активизировало свое участие в управлении компаниями, доли в капитале которых оно имеет. В 2007 г. была законодательно подтверждена экспортная монополия «Газпрома». В значительной степени эти действия обусловлены реальными потребностями российского ТЭК и экономики в целом. Прежде всего, следует отметить необходимость сохранения регулируемых (заниженных) внутренних цен на энергоносители. А из этого прямо вытекает необходимость сохранения единого экспортного канала газа и нефти.

Стремление сохранить полный контроль над нефтегазовой отраслью парадоксальным образом сочетается с попытками увеличить прозрачность и степень конкуренции. В течение 2008 г. в Правительстве Российской Федерации обсуждались проекты облегчения доступа независимых производителей в газотранспортную систему (ГТС) «Газпрома», прежде всего, за счёт ужесточения требований к раскрытию информации о наличных транспортных мощностях; перераспределения части экспортной выручки «Газпрома» между независимыми производителями для компенсации разницы внутренних и экспортных цен на газ; обеспечения приоритетного доступа в ГТС «Газпрома» попутного газа, 25% которого сегодня просто сжигается. ФАС активно занялась расследованием деятельности нефтяных компаний: наложен ряд весьма значительных штрафов за злоупотребление на рынке авиационного топлива, рассматриваются аналогичные дела на рынке бензина. Разумеется, эти действия ФАС стали возможны лишь после принятия политического решения. Однако наличие такого решения свидетельствует о неудовлетворенности существующей ситуацией.

---

[1] Некоторые элементы этой тенденции следует оценивать позитивно, некоторые — однозначно негативно. Из отечественных экспертов наиболее критической точки зрения придерживается В. Милов. См., напр.: *Milov V.* The role of Russia in the European energy security. Hearings at the Foreign Affairs Committee of the European Parliament. Brussels, February 28, 2007.

Но если на внутреннем энергетическом рынке тенденции либерализации заметны, то условия деятельности иностранных компаний всё более ограничиваются. Произошел коренной пересмотр условий доступа иностранных инвестиций к добыче нефти и газа. В конце 2008 г. принят закон, регулирующий доступ иностранного капитала к стратегическим месторождениям: он установил разрешительный характер и в принципе запретил иностранным компаниям приобретать в зависимости от объёма запасов контрольный либо блокирующий пакет акций компании — оператора проекта. Разработана не лишённая оснований новая стратегия поведения при приёме иностранных инвестиций, основанная на принципе «обмена активами». Отстранение иностранных компаний от разработки Штокмановского месторождения мотивировалось именно тем, что они оказались не готовы предоставить «Газпрому» равноценные активы. Много шума вызвали события вокруг месторождений «Сахалин-2» и «Ковыкта», по итогам которых с иностранными участниками проектов были заключены новые соглашения, приведшие к передаче контроля за этими проектами в руки отечественных компаний[1].

В 2008 г. перед российским энергетическим комплексом была поставлена «триединая задача»:

— создание новой электроэнергетической инфраструктуры, преодоление наметившегося дефицита генерирующих и сетевых мощностей, технологическое обновление энергетического комплекса и формирование новой системы институтов либерализованного рынка энергии;
— устойчивое наращивание масштабов и эффективности добычи и переработки нефти, газа и угля, обеспечивающее увеличение экспорта и удовлетворение растущих внутренних потребностей экономики;
— активное энерго- и электросбережение за счёт структурных и технологических сдвигов и реализации новой системы мер по энергосбережению[2].

Ключевым фактором нестабильности российского ТЭК является необходимость привлечения колоссальных инвестиций как для разви-

---

[1] При этом обвинения в «государственном рейдерстве» обоснованы лишь отчасти. Несомненно, что иностранные компании действительно нарушали условия изначальных соглашений и экологические нормы российского законодательства. Тем самым они дали возможность российским регулирующим органам на законных основаниях применять соответствующие санкции (или угрожать их применением).

[2] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Октябрь 2008 г. (http://www.economy.gov.ru/minec/PRESS/doc1224245909936).

тия инфраструктуры, так и для разведки и освоения новых месторождений. Сокращение капитальных вложений в российский ТЭК в 1990-е гг. привело к серьёзным проблемам. Да и за последние 5 лет объем инвестиций в ТЭК составил около 60% от объёма, предусмотренного Энергетической стратегией 2003 г. Вследствие этого существенно уменьшился объём разведанных запасов, например, по данным «Газпрома», базовые газовые месторождения уже выработаны: Медвежье — на 75,6%, Уренгойское — на 65,4, Ямбургское — на 54,1%[1]. Внутреннее потребление газа растёт, экспортные обязательства также предусматривают некоторый рост поставок[2], а вот добыча природного газа последнее время года фактически стагнирует (рост 1–2%). По обнародованным в ноябре 2006 г. разработкам Минпромэнерго, дефицит газа на внутреннем российском рынке оценивался в 4 млрд куб. м, а к 2010 г. он может достичь 27–28 млрд куб. метров[3]. Вплоть до окончания проекта комплексного освоения Ямала добыча газа Газпромом будет сокращаться. Возникающий дефицит предполагается компенсировать за счёт импорта газа из Средней Азии и повышения добычи независимыми производителями. Весьма вероятно, что именно «надежда» на независимых производителей вынудила всерьёз задуматься о вышеупомянутых планах по облегчению их доступа к магистральным трубопроводам.

В нефтяной отрасли также проявились негативные тенденции. Впервые за долгое время в 2008 г. добыча нефти сократилась (на 0,5%). Причём сокращение добычи наблюдается у всех крупных компаний, за исключением «Роснефти».

Причины такой ситуации очевидны: уход государства из разведки, существующая система тендеров на разработку месторождений, которая, «мягко скажем», не стимулирует частную разведку, устаревшие основные фонды. Степень износа основных фондов в целом по ТЭК превысила 50%, используемое оборудование низкоэффективно и высокоаварийно. В то же время налицо рост потребления, к тому же потери энергоресурсов при производстве, транспортировке и потреблении чрезвычайно высоки.

---

[1] Цит. по: *Симонов К.В.* Энергетическая сверхдержава. М., 2006. С. 116.

[2] Оценить объём экспортных обязательств по газу весьма сложно. Газпром заключил экспортные контракты на поставку около 100 млрд куб. м до 2035 г. Однако, скорее всего, подавляющая часть этих обязательств предназначена компенсировать экспортные обязательства по истекающим долгосрочным контрактам.

[3] Цит. по: Независимая газета. 24 июля 2007 г. Разумеется, экономический кризис внес свои коррективы: в 2009 г. внутреннее потребление газа в России упало, как упали и закупки российского газа основными импортёрами.

Согласно Концепции 2008 г.[1], в 2020 г. добыча нефти должна возрасти до 500–545 млн тонн, экспорт нефти — 255–265 млн тонн, добыча газа — до 815–900 млрд куб. м, а его экспорт — до 280–330 млрд куб. м. Для этого планируется ряд мер по стимулированию инвестиций в разработку месторождений и развитие транспортной инфраструктуры; разработка месторождений на шельфе; стимулирование внедрения перспективных технологий добычи и переработки нефти и газа. В нефтеперерабатывающем комплексе существуют планы довести глубину переработки нефти к 2020 г. до 82,8%. Однако предлагаемые меры стимулирования, преимущественно налоговые, не соответствуют масштабам поставленных задач.

Согласно Энергетической стратегии 2003 г., «общий объем капитальных вложений в реконструкцию и развитие энергетического сектора может составить от 260 до 300 млрд долларов в 2001–2010 гг. и от 400 до 510 млрд долларов в следующее десятилетие»[2]. В 2003–2008 гг. реальные объемы инвестиций составили лишь около 60% от указанных прогнозных значений. Энергетическая стратегия 2009 г. констатирует, что до 2030 г. потребуется принципиально больший объем инвестиций — 2366–2765 млрд долларов[3].

Подавляющее большинство иностранных инвестиций в российский ТЭК до недавнего времени приходилось на нефтяную отрасль. Инвестиционная привлекательность электроэнергетики в последний год выросла в связи с реформой отрасли. А вот инвестиции в газовую отрасль осуществляются преимущественно «Газпромом» за счёт собственных и заёмных средств. При этом в своей инвестиционной стратегии «Газпром» основное внимание уделяет приобретению смежных активов в России и сбытовых активов в Европе, а также строительству новых трубопроводов. Из запланированных на 2007 г. инвестиций в сумме 20,1 млрд долл. он намеревался вложить в освоение новых месторождений лишь 3,9 млрд долларов[4]. Даже до экономического кризиса «Газпром» испытывал определённые сложности с аккумулированием ресурсов. Так, летом 2007 г. он объявил о некотором сокращении своей инвестиционной программы. Затем ситуация стала ещё более сложной; к примеру, в декабре 2008 г. «Газпром» сократил инвестпрограмму на 2009 г. на 200 млрд рублей.

---

[1] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Октябрь 2008 г .(http://www.economy.gov.ru/minec/PRESS/doc1224245909936).

[2] Энергетическая стратегия России на период до 2020 года.

[3] Включая инвестиции в распределение тепла и электроэнергии, а также инвестиции в энергосбережение.

[4] См.: Газпром. Пресс-релиз от 16 января 2007.

Даже с учётом того, что для осуществления целого ряда крупнейших проектов в нефтегазовой отрасли предполагается использование ресурсов Инвестиционного фонда, перспектива реализовать эту необходимую масштабную программу без привлечения средств из-за рубежа представляется малореальной.

Поистине бедой российской экономики является унаследованная от советского периода неоправданно высокая энергоемкость. По последним официальным оценкам, общий потенциал энергосбережения консервативно оценивается в 350 млн тонн условного топлива (т.у.т)., в том числе: при производстве электроэнергии — около 60 млн т.у.т. при потреблении в промышленности — около 80 млн т.у.т., при производстве, передаче и распределении тепловой энергии — около 80 млн т.у.т, при эксплуатации зданий — около 130 млн т.у.т.

В настоящее время поставлена цель снизить энергоемкость ВВП к 2020 г. не менее чем на 40%, а к 2030 г. — более чем на 50%. При этом Концепция 2008 г. предполагает реализацию широкого набора мер, значительная часть которых заимствована из практики ЕС[1]. В частности, предполагается: 1) установить запреты на использование энергорасточительных технологий; 2) установить нормативы энергоэффективности в промышленности и штрафы за их нарушение; 3) ввести обязательную маркировку товаров по уровню энергоэффективности; 4) поддерживать создание образцов энергосберегающих технологий нового поколения, в том числе через государственный заказ и прямую господдержку; 5) стимулировать развитие энергетического аудита и консалтинга и др. Ожидается, что реализация этих мер позволит обеспечить к 2015 г. экономию энергии в объеме 200 млн т.у.т., а также сформировать высокотехнологичный сегмент энергетического сервиса[2].

Учитывая обусловленную политическими причинами невозможность сокращения поставок на внутреннем рынке, можно предположить, что при экспорте газа в страны Европы «Газпром» намерен проводить стратегию «контролируемого дефицита». В условиях сохраняющегося дефицита газа на внутреннем рынке и необходимости сохранять внутренние цены на газ ниже мировых[3] такая стратегия

---

[1] И это не случайно, ведь одним из важнейших и наиболее интенсивно проходивших направлений Энергодиалога Россия–ЕС является передача опыта и технологий в сфере энергосбережения.

[2] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Октябрь 2008 г. (http://www.economy.gov.ru/minec/PRESS/doc1224245909936).

[3] Уже несколько лет идет целенаправленное постепенное повышение внутренних цен на энергоносители. Однако повышение внутренних цен до уровня мировых невозможно, поскольку приведёт бы к кризису большей части отечественной промышленности.

представляется оправданной. Она подразумевает незначительное увеличение экспортных поставок[1] при попытках максимизации прибыли за счёт как превышения спроса над предложением на европейском рынке, так и получения доступа к конечным потребителям через приобретение долей в сбытовых сетях. Неизбежно образующийся дефицит на внутреннем рынке предполагается покрывать за счёт поставок из Средней Азии и мер по энергосбережению[2].

Внешние цели энергетической политики России на настоящем этапе можно сформулировать следующим образом.

1. Перевод на рыночную основу отношений со странами СНГ, что подразумевает повышение цен на экспортные поставки нефти и газа. При всей логичности и рыночной обоснованности такой стратегии формы её реализации (ультимативный тон, жёсткая риторика и т.п.) существенно испортили имидж России. Безусловно, реакция Запада была эмоциональна до истерики, а заявления о том, что Россию больше не следует считать надежным поставщиком, являются существенным преувеличением. Однако своими действиями Россия сама дала тем, кто подозрительно относится к ней по иррациональным соображениям, тот довод, которым они отныне могут мотивировать свою подозрительность и необходимость ужесточения внешнеполитической линии.

2. Ориентация на страны Европы как основной экспортный рынок при некоторой диверсификации поставок (строительство нефтепровода Восточная Сибирь — Тихий океан, строительство газопровода в Китай, запуск первого в России завода по производству СПГ (Сахалин), планы по поставке СПГ в США). При этом в торговле газом основными задачами являются максимальное сохранение ныне действующих правил торговли (долгосрочные контракты, порядок доступа к транспортным мощностям) и максимизация прибыли через получение долей в сбытовых компаниях.

3. Обеспечение стабильных и выгодных условий транзита энергоресурсов. Этого предполагается достичь за счёт развития «обходной» инфраструктуры, обеспечивающей прямой доступ на западноевропейский рынок без транзита через страны СНГ и Центральной Европы. При этом речь не идёт о прекращении поставок по существующим транзитным трубопроводам. Однако само наличие альтернатив-

---

[1] Собственно, это уже происходит. В натуральном выражении с 2000 по 2005 г. поставки российского газа в ЕС выросли лишь на 10%, в то время как поставки нефти — на 60%.

[2] Идущее постепенное повышение цен на энергоносители в определенной степени способно стимулировать потребителей к более рациональному использованию энергии. Однако существенный прогресс в энергосбережении возможен лишь на основе масштабного обновления основных фондов, чего пока не наблюдается.

ных маршрутов и возможность сокращения поставок по традиционным маршрутам резко уменьшат переговорный ресурс транзитных стран, лишив их возможности практиковать «несанкционированный отбор» и угрожать увеличением транзитных тарифов при повышении цен на поставляемые им углеводороды. Последнее стало как никогда актуально в свете январского 2009 г. прекращения транзита российского газа через территорию Украины.

4. Сохранение лидирующей роли в Средней Азии, создание дополнительной инфраструктуры, привязывающей эти страны к российской трубопроводной системе (проект Прикаспийского трубопровода) и получение гарантий на поставку в Россию дополнительных объёмов углеводородов.

5. В долгосрочной перспективе — освоение ресурсов Арктического шельфа, установление «фактического присутствия» в этом регионе и обеспечение прав России на эксплуатацию ресурсов шельфа.

6. Диверсификация экспортной линейки российских энергоресурсов. Это включает в себя принципиальное увеличение экспорта электроэнергии (проект стыковки энергосистем России/СНГ и ЕС), наращивание экспорта нефтепродуктов, экспорт услуг по строительству и эксплуатации АЭС в странах Центральной Европы, снятие существующих в ЕС неформальных ограничений[1] на поставки российского ядерного топлива.

Энергодиалог Россия–ЕС

Ключевыми характеристиками взаимоотношений России и ЕС в сфере энергетики являются взаимозависимость, с одной стороны, и существенные расхождения по поводу базовых правил взаимодействия — с другой.

Россия является крупнейшим поставщиком в ЕС энергоносителей в целом, и углеводородов в частности. Поставки природного газа из России составляют 43% от общего импорта в ЕС (т.е. 26% общего потребления), а поставки нефти — 32% (т.е. 29% потребления). При этом нередко звучащие заявления о тотальной зависимости ЕС от российского газа сильно преувеличены: российский газ обеспечивает лишь 6,5% первичного потребления энергии в ЕС. Более того, в начале

[1] Эти ограничения нигде не записаны, однако практика деятельности Агентства по снабжению (действующий под эгидой Евратома орган, визирующий все сделки с ядерным топливом) свидетельствует об их существовании.

1990-х гг. на Россию приходилось около 70% импортируемого Евросоюзом газа, но эти 70% почему-то не вызывали таких опасений, как современные 43%. Вероятно, дело не столько в объёмах поставок из России, сколько в экономических условиях[1], на которых такие поставки осуществляются. Существенную проблему для стран ЕС представляет неравномерная зависимость его членов от поставок энергоресурсов из России. По валовому объему импорта из России лидируют Германия и Италия, но в процентном отношении их зависимость невелика — 40% и 30% от общего потребления газа соответственно. Около десятка стран Западной Европы вообще не получают углеводородов из России. А вот страны ЦВЕ, а также Греция, Австрия и Финляндия получают из России от 60% до 100% потребляемого газа. Такие различия между странами ЕС безусловно осложняют выработку единой энергетической политики, но есть ли в этом вина России?

В то же время ЕС является основным потребителем российских углеводородов, на его долю приходятся 73% экспорта российского газа и 74% экспорта нефти. К тому же страны ЕС являются наиболее платежеспособными российскими клиентами. В 2006 г. они закупали природный газ по цене 230–250 долларов за тысячу кубометров, в то время как страны СНГ платят гораздо меньше. Так, Украина в 2007 г. закупала природный газ по 130 долларов, в 2008 г. — по 179 долларов.

При этом проводимая и Россией, и Евросоюзом политика диверсификации не способна серьёзным образом уменьшить эту взаимозависимость. По прогнозам, объём поставок российских углеводородов в ЕС будет расти невысокими темпами; поставки из других регионов будут расти чуть быстрее (по крайней мере это можно предположить, исходя из прогнозов спроса на углеводороды в ЕС). Таким образом, доля российских поставок в энергобалансе ЕС будет очень медленно сокращаться, но при этом Россия останется крупнейшим поставщиком энергоресурсов на европейский рынок.

Взаимозависимость проявляется не только в торговых отношениях. ЕС — крупнейший поставщик иностранных инвестиций в российскую экономику, в том числе и в ТЭК. Компании стран ЕС владеют технологиями, необходимыми для разработки российских месторождений, особенно на шельфе. Именно это вынудило «Газпром» искать обходные схемы, по которым можно было бы привлечь иностранные компании к разработке Штокмановского месторождения. Наконец, взаимозависимость обусловлена наличием связывающей

---

[1] В ЕС очень часто говорят о политических условиях, но очень сложно найти пример, когда Кремль выдвигал такие условия европейским потребителям.

стороны трубопроводной инфраструктуры и интенсификацией строительства целого ряда новых трубопроводов.

Существующие отношения поставщика и потребителя определяют не только взаимозависимость и общую заинтересованность в стабильности отношений, но и различия в интересах сторон. Эти различия касаются правил и принципов торговли; понимания энергетической безопасности, средств её обеспечения и взаимности при осуществлении инвестиций; товарной структуры торговли энергоносителями.

Поскольку подавляющее большинство стран ЕС являются нетто-импортерами энергоресурсов, ЕС заинтересован в формировании таких правил торговли, которые характеризуются высоким уровнем конкуренции между поставщиками и обеспечивают как можно более низкие цены на энергоресурсы. Иными словами, он стремится не только построить рынок потребителя на своей территории, но и распространить эти правила «рынка потребителя» на торговлю с Россией. Россия, будучи нетто-экспортером, заинтересована прямо в противоположном — в сохранении ныне действующих правил международной торговли, которые в условиях превышения спроса над предложением ведут к конкуренции потребителей и способствуют повышению цен на энергоресурсы. На техническом уровне это противоречие интересов выражается в жёстком споре о правилах торговли газом. Россия стремится сохранить систему долгосрочных контрактов и гарантии на пользование транспортными мощностями. ЕС стремится ограничить объем газа, поставляемого по долгосрочным контрактам, за счёт увеличения объёмов оптовой торговли и распределения транспортных мощностей на основе аукционов.

Пока что позиции России кажутся более сильными. За последнее время Газпром заключил более десятка новых долгосрочных контрактов с крупнейшими европейскими потребителями. Немногие попытки перейти к аукционной торговле транспортными мощностями, по сути, провалились, как, например, в Австрии, где большинство компаний, купивших мощности на аукционе, попытались перепродать их «Газпрому», поскольку не имели собственного газа[1].

Однако мировой экономический кризис вкупе с развитием добычи нетрадиционных углеводородов сегодня смещает баланс влияния в пользу стран-потребителей. Добыча нефти из битуминозных песков Альберты (Канада) и Ориноко (Венесуэла) к 2020 г. может достичь 2

---

[1] *Feygin V., Medvedeva E.* «The Devil in Details» of the European Liberalisation: Around the Auction Procedure for TAG Capacity (http://www.fief.ru/content/32/1/article/The%20Devil%20in%20Details.doc).

и 1,5 млн баррелей в день соответственно, что составит около 3% мировой добычи. И это вряд ли окажет существенное влияние на мировой рынок нефти.

Сложнее со сланцевым газом. Сегодня его основным (и, по сути, единственным) производителем являются США, где в 2009 г. было добыто 51 млрд куб. м. Какого-либо консенсуса относительно темпов роста добычи сланцевого газа, равно как и относительно перспектив его добычи за пределами Северной Америки, не имеется. Однако уже сегодня наблюдается переориентация поставок СПГ с американского рынка на рынок ЕС. А в условиях падения спроса и небольшого объёма торгов на спотовых рынках это привело к резкому падению цены на газ зимой 2009/10 года; она оказалась вдвое ниже формульной цены долгосрочных контрактов. Под давлением европейских энергетических компаний «Газпром» вынужден был пойти на временные уступки: в течение трёх лет около 15% поставляемого «Газпромом» по долгосрочным контрактам газа будет оплачиваться не по формульной цене, а по ценам спотового рынка. Весьма вероятно, что конкурентное давление со стороны сланцевого газа сойдёт на нет с началом роста мировой экономики. Но и в этом случае сам факт его присутствия на рынке ЕС, равно как и увеличивающаяся реализация СПГ, могут поставить под вопрос механизм долгосрочных контрактов. Пока что Европейская комиссия признала, что долгосрочные контракты являются важным элементом газового рынка и способствуют обеспечению надёжности поставок, однако продолжает настаивать, что эти контракты должны соответствовать постоянно меняющимся правилам внутреннего энергетического рынка ЕС. Таким образом, сняв возражения относительно самого инструмента долгосрочных контрактов, Комиссия добивается ревизии их отдельных положений (таких как сроки контрактов, объём поставок, реэкспортная оговорка, оговорка об использовании, оговорка о доступе к конечным потребителям и ряд других). Учитывая, что ряд крупнейших европейских компаний и, соответственно, часть стран ЕС в той или иной степени разделяют российскую точку зрения, можно прогнозировать, что ЕС окажется не в состоянии существенно изменить режим торговли. Однако, скорее всего, России придётся согласиться с позицией ЕС по реэкспортной оговорке (которая уже исключена из ряда контрактов) и оговорке о доступе к конечным потребителям.

Различные подходы к пониманию энергетической безопасности лежат в основе дискуссии об управлении иностранными инвестициями в энергетике[1]. Обе стороны говорят о необходимости осуществления

[1] См., например: *Barysch K.* Russia, realism and EU unity // CER policy brief. July 2007.

инвестиций на основе взаимности, однако по-разному понимают эту взаимность. Для ЕС это — существование общих либо единых правил, устанавливающих равные возможности осуществления европейских инвестиций в российский ТЭК и наоборот. В сентябре 2007 г. Председатель Европейской комиссии Ж. Баррозу сказал: «Я нахожу странным, что российская компания может купить сетевые активы в Европе, а европейские компании не имеют таких прав» (в России. — *Авт.*)[1]. Для России взаимность — это обмен активами, т.е. реализация разовых инвестиционных сделок, в которых стороны получают примерно равные по стоимости и значению активы. Как заметил Президент Российской Федерации В. Путин на саммите Россия–ЕС в Сочи в мае 2006 г., нам нужно понять, что Россия получит взамен свободного доступа к добывающей и транспортной инфраструктуре: «Это легко очень понять, если вспомнить наше детство. Во двор вышел, конфетку держишь — тебе говорят: дай конфетку. В потный кулачок зажал: а ты мне что? Мы хотим знать: а они нам что?»[2]. Такое понимание взаимности не требует общих правил и, более того, предполагает осуществление жёсткого государственного контроля за стратегическими сделками.

Эти различия обусловлены отнюдь не разными политическими подходами. Наоборот, различие политических подходов логично вытекает из фактических различий российской и европейской энергетики. В России ТЭК — это добыча, транспортировка и распределение; в ЕС — только транспортировка и распределение. Таким образом, обеспечение взаимности на основе общих правил откроет доступ европейскому капиталу к освоению российских месторождений, но не предоставит доступа отечественным компаниям к европейским запасам, поскольку объёмы запасов в ЕС относительно малы и, более того, подавляющее большинство запасов уже поделены и осваиваются. Найти компромиссное решение в этом вопросе практически невозможно из-за принципиальной несовместимости подходов: «инвестиции в обмен на энергоресурсы» или «инвестиции в обмен на инвестиции». Единственный возможный вариант — урегулирование данного вопроса в рамках более широкого пакетного соглашения. Однако сложно представить, какие уступки со стороны ЕС могут уравновесить открытие доступа к российским месторождениям.

В то же время существующие разногласия не препятствуют активной работе по согласованию энергетических стратегий. Одна из трёх

---

[1] Цит. по: BqE № 9505.

[2] *Путин В.В.* Ответы на вопросы российских журналистов после пресс-конференции по итогам саммита Россия–ЕС. Сочи, 25 мая 2006 г. (http://president.kremlin.ru/appears/2006/05/25/2358_type63380_106079.shtml).

рабочих групп Энергодиалога как раз ведет обмен мнениями и подготовку предложений «в области разработки энергетических стратегий, формирования энергетической политики и прогнозов России и ЕС» с возможным выходом на «согласованные прогнозы и сценарии развития энергетики»[1]. Запланирована работа по сближению позиций по вопросам прогнозирования спроса на импорт нефти и газа в ЕС до 2030 г., оценке способности России обеспечить поставки нефти и газа в течение этого периода и оценке потребности в капитальных вложениях в России и ЕС. Кроме того, Россия с 2007 г. участвует в работе так называемого механизма раннего предупреждения, который предназначен для оперативного реагирования на различного рода энергетические кризисы. Этот механизм уже неоднократно продемонстрировал свою важность, в частности, в ходе январского 2009 г. «газового кризиса» между Россией и Украиной. Все очевиднее становится необходимость подключения к этому механизму стран-транзитёров.

События последних лет показывают, что реализуемые совместные проекты всё чаще строятся именно на российской концепции взаимности: обмен активами и привлечение иностранных компаний к разработке новых месторождений в качестве младших партнёров. При этом экспансия российского капитала в европейский ТЭК идёт хотя и не без проблем, но достаточно успешно. По некоторым данным, «Газпром» уже имеет доступ к сбытовым активам в 16 странах ЕС[2]. Правда, за исключением Германии, речь идёт об очень небольших сбытовых компаниях. Например, в Великобритании «Газпром» владеет компанией «Pennine Natural Gas», которая контролирует около 2% британского розничного рынка газа.

В долгосрочной перспективе выбор из двух концепций взаимности и инвестиционных режимов будет зависеть от реальной потребности российского ТЭК в инвестициях и способности обеспечить расширенное воспроизводство без экстраординарного притока иностранных инвестиций. Энергетическая стратегия 2009 г. прогнозирует, что в 2030 г. Россия будет способна экспортировать в страны Европы, включая европейские страны СНГ, 280–300 млрд куб. м газа в год[3]. Однако изложенные в предыдущем разделе соображения оставляют возможность усомниться в этих прогнозах — вопрос требует дальнейшего тщательного изучения.

---

[1] См.: Энергетический диалог Россия–ЕС. Девятый обобщающий доклад. Париж, октябрь 2008.

[2] См.: *Loskot-Strachota A.* The Russian gas for Europe. Warsaw: Centre for Eastern Studies, October 2006.

[3] При этом ещё около 70 млрд куб. м в год будет поставляться на рынок АТР.

Безопасность поставок углеводородов из России в последние годы была одной из основных озабоченностей ЕС. Однако этот вопрос приобрел принципиально иное значение после газового конфликта между Россией и Украиной в январе 2009 г. Впервые за 45 лет были прерваны поставки российского газа в Европу — такое не забывается. В ходе конфликта проиграли все. ЕС заплатил за этот кризис остановками предприятий, холодными батареями и нервными клетками своих граждан. Украинские политики продемонстрировали всему миру свою способность «сотрудничать» друг с другом, умение «соблюдать» договоренности и отсутствие какого-то ни было стратегического мышления.

Что касается России, то, судя по всему, согласованные цены и условия поставки газа на Украину и транзита газа через Украину в Европу в большей степени отвечают российским интересам. Но российские потери от конфликта выходят далеко за пределы тех 1,4 млрд долларов прямых убытков, которые накопились за период остановки поставок. Репутационные потери России существенны. И тот факт, что надёжность Украины как транзитёра в глазах европейских партнёров упала вообще до нуля, не может служить поводом для удовлетворения. Как заметил 20 января 2009 г. Председатель Еврокомиссии Ж. Баррозу, поставки газа «из России через Украину небезопасны». Выводы последуют.

Часть политиков из стран ЕС более или менее явно возложили ответственность за срыв поставок на Украину, в их числе лидеры Италии, Румынии, Чехии. Этой точки зрения придерживаются и представители большинства газовых компаний, а венгерская «Emfesz» обратилась в суд с иском против «Нафтогаза». Л. Качиньский и В. Адамкус обвинили Россию в стремлении оказать политическое давление на Украину, но иного и ожидать было нельзя. Гораздо большую тревогу вызывает позиция большинства стран ЕС, в том числе и традиционных российских партнёров — Германии и Франции: в срыве поставок в Европу «виноваты и Россия, и Украина». В конце концов, европейские компании не имеют никаких договоров с «Нафтогазом» Украины, у них есть контракты с «Газпромом», по которым они регулярно платят и рассчитывают так же регулярно получать газ. И если «Газпром» не сумел договориться с украинским транзитёром, то в этом есть и его вина.

Именно в такой логике кроется ключ к пониманию позиции Евросоюза. ЕС никоим образом не был намерен вмешиваться в «спор славян между собой». Даже в условиях тогдашнего форс-мажора всё, что он сделал, — это попытки предоставить площадку для российско-украинских переговоров, дипломатическое давление на обе стороны

конфликта и организация миссии наблюдателей, в задачу которой входила только констатация фактов, но не их оценка. Характерно, что на организованном в Москве саммите страны ЕС были представлены на уровне министров. Более того, европейские партнёры изначально заявили, что переговоры между Россией и Украиной должны проходить не на саммите, а параллельно с ним, в двустороннем формате.

Несмотря на звучавшие в последние годы многочисленные заявления о необходимости справедливого распределения рисков между производителями, потребителями и транзитёрами, события января 2009 г. показали, что страны ЕС не намерены брать на себя риски транзита. Даже несмотря на то, что от прекращения транзита страдает население стран ЕС, эта позиция вряд ли изменится.

Что можно сделать, чтобы минимизировать российский ущерб от газового конфликта и вернуть энергодиалог с ЕС в доверительное русло?

1. Следует обеспечить стабильные и прозрачные условия транзита. В значительной степени эта задача решена. Из отношений между «Газпромом» и «Нафтогазом» устранена «РосУкрЭнерго» — посредник, чья деятельность вызывала множество вопросов. Подписанные контракты рассчитаны на 10 лет, предусматривают гибкую формулу цены поставок и транзита, в очередной раз разделяют вопросы поставок и транзита. Они также содержат обязательство, что в случае разногласий транзитные потоки должны сохраняться вплоть до урегулирования спора в Стокгольмском арбитраже. Однако всё это не даёт гарантий от новых попыток шантажа со стороны Украины, тем более что в свете экономического кризиса её возможность платить по счетам вызывает серьёзные сомнения. Победа В. Януковича на президентских выборах в Украине открыла новые возможности для конструктивного взаимодействия. Уже в апреле 2010 г. были подписаны и ратифицированы соглашения, предусматривающие скидку в 30% от стоимости российского газа в обмен на продление до 2042 г. аренды базы для российского флота в Севастополе. Высказывались предложения о более масштабном сотрудничестве вплоть до создания консорциума по транспортировке газа.

2. Необходимо инициировать разработку новой международно-правовой базы в области энергобезопасности. Очевидно, что Договор к Энергетической хартии (ДЭХ) не может обеспечить стабильности в этой сфере. Понятно, почему Россия, которая не собирается ратифицировать ДЭХ, не использовала его инструменты. Но почему страны ЕС не предъявили Украине претензии в связи с явным нарушением положений ДЭХ об обеспечении транзита? Наверное, потому, что сами не верили в эффективность этого механизма. В этой ситуации

вполне логично выглядят выход России из режима временного применения ДЭХ и появление документа «Концептуальный подход к новой правовой базе международного сотрудничества в сфере энергетики»[1]. Российские предложения были направлены странам Большой двадцатки, Евросоюза и СНГ. Разумеется, идея подписания нового юридически обязывающего документа по вопросам энергобезопасности связана с попыткой предложить альтернативу ДЭХ. Но если раньше Россия могла говорить лишь о своем недовольстве тем, что ДЭХ построен преимущественно на учёте интересов стран-потребителей, то неспособность ДЭХ служить средством оперативного разрешения кризисных ситуаций позволяет России выступить в роли сторонника «общеевропейского блага» — энергетической безопасности на континенте.

3. Случившееся — ещё один повод интенсифицировать работу по созданию альтернативных маршрутов поставки углеводородов. В этом вопросе намерения России и ЕС во многом совпадают. Правда, Кремль предпочитает говорить о «Северном потоке» и «Южном потоке», а европейские партнёры все чаще упоминают о «Набукко». В 2009 г. Дания, Швеция и Финляндия дали разрешения на строительство трубопровода «Северный поток». В ноябре 2009 г. Россия подписала межправительственное соглашение со Словенией — теперь имеются соглашения со всеми странами, по территории которых планируется проложить трубопровод «Южный поток». А в конце октября 2009 г. Турция дала разрешение на проведение геолого-разведочных работ в своей экономической зоне в Чёрном море, что имеет принципиальное значение для реализации проекта «Южный поток».

Напоследок остановимся на отдельных аспектах энергетического сотрудничества межу Россией и ЕС.

Значительно различаются интересы сторон относительно товарной структуры торговли энергоносителями. ЕС хотел бы зафиксировать существующую структуру поставок, львиную долю которых составляют сырая нефть и природный газ. Российская сторона неоднократно ставила вопрос о расширении торговли энергоресурсами с высокой долей добавленной стоимости, прежде всего торговли электроэнергией, ядерным топливом и услугами по строительству и эксплуатации АЭС.

Сотрудничество в сфере атомной энергетики и особенно вопросы торговли ядерным топливом представляют очень чувствительный аспект энергодиалога. ЕС официально придерживается политики ди-

---

[1] Документ был обнародован 20 апреля 2009 г. в ходе визита Президента России Дмитрия Медведева в Финляндию.

версификации источников поставки природного и обогащенного урана. Это выражается в наличии неформальных ограничений на поставки ядерного топлива из России, которые не могут превысить 25%. Россия справедливо считает эти количественные ограничения дискриминационными. Вопросы торговли ядерным топливом приобрели особую остроту в свете вступления в ЕС бывших социалистических стран, поскольку функционирование АЭС в этих странах полностью обеспечивается поставками российского ядерного топлива. В итоге в апреле-мае 2004 г. после довольно напряжённых переговоров вопрос о продолжении действия межправительственных соглашений о поставках ядерного топлива между Россией и новыми членами ЕС был решён в целом положительно. Тогда же — 17 мая 2004 г. — Еврокомиссия представила проект соглашения между Россией и ЕС по торговле ядерными материалами. Однако практически сразу выявились принципиальные различия в позициях: Россия, как и предусмотрено в приложенной к Соглашению о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) декларации, стремится распространить на ядерные материалы предусмотренный «общий режим торговли», а Евросоюз выступает категорически против этого. Переговоры практически сразу были заморожены. В настоящее время ЕС готовит новый мандат, на основе которого Еврокомиссия могла бы начать переговоры.

В то же время в сфере атомной энергетики есть и ряд достижений. Ещё в 2001 г. Россия и ЕС подписали Соглашение о сотрудничестве в области ядерной безопасности. В 2005 г. принято решение о совместной реализации проекта по строительству реактора ITER. Наконец, в 2006 г. Атомстройэкспорт получил первый после распада СССР заказ на строительство АЭС в Европе — компания выиграла тендер на строительство двух энергоблоков АЭС Белене (Болгария); их строительство началось 3 сентября 2008 г.

У России и ЕС существует большой потенциал в электроэнергетике. Окончание реформы РАО ЕЭС снимает большинство возражений ЕС против поставок электроэнергии из России. По оценкам РАО ЕЭС, экспортный потенциал составляет 50–75 млрд кВч. в год, в то время как объем поставок в ЕС составляет лишь чуть более 10 млрд кВч. В конце 2004 г. была достигнута принципиальная договоренность о разработке технико-экономического обоснования возможности синхронного объединения электроэнергетических сетей Западноевропейского союза, координации передачи электроэнергии и Единой энергосистемы России и стран СНГ и параллельно действующих электрических систем стран Балтии. Отчёт по результатам исследований был подготовлен в конце 2007 г. В октябре 2007 г. член

Комиссии по энергетике А. Пиебалгс заявил, что существующие технические проблемы (качество электроэнергии и т.п.) не являются непреодолимыми. Однако синхронное объединение сетей возможно лишь после проведения довольно сложных технических и организационных мероприятий, а также требует создания соответствующей правовой базы. Вот почему синхронное объединение сетей достижимо лишь в долгосрочной перспективе. Кроме того, до начала поставок ЕС настаивает на урегулировании двух вопросов политического характера. Это прекращение косвенного субсидирования производства электроэнергии в России через заниженные цены на газ и вывод из эксплуатации тех российских энергоблоков, которые, по мнению ЕС, не отвечают стандартам безопасности.

Важным элементом энергодиалога является сотрудничество в сфере энергосбережения и охраны окружающей среды. При этом интересы сторон в этих сферах в целом совпадают, и сотрудничество идёт весьма успешно. В сфере экологического сотрудничества важнейшим достижением стала ратификация Россией в октябре 2004 г. Киотского протокола. Повестка дня по вопросам энергосбережения очень насыщена; это направление энергодиалога является одним из наиболее эффективных. Были реализованы пилотные проекты по энергосбережению в Астраханской, Архангельской и Калининградской областях. Помимо этого выполнен ряд проектов по передаче технологий повышения эффективности и экологических характеристик работающих на угле российских электростанций, ведется изучение возможностей внедрения энергосберегающих технологий на транспорте. В 2007 г. запущена и успешно реализуется инициатива России и ЕС в области повышения эффективности использования энергии.

* * *

Энергетическое сотрудничество между Россией и ЕС развивается весьма парадоксально. Бизнес-сообщества довольно успешно договариваются, развиваются существующие контакты, инициируются новые проекты. Идущий преимущественно на экспертном уровне энергетический диалог между Россией и ЕС также продемонстрировал свою эффективность. Подписанная в мае 2005 г. Дорожная карта по общему экономическому пространству Россия—ЕС поставила амбициозные цели в сфере энергетики и наметила большой перечень действий, в числе которых и такой важный пункт, как «сближение энергетических стратегий, политики и мер регулирования России

и ЕС». Примечательно, что по итогам состоявшейся в апреле 2007 г. реформы органов энергодиалога две рабочие группы из трёх будут работать над стратегическими вопросами: первая группа — над энергетическими стратегиями, прогнозами и сценариями, вторая — над развитием рынков энергоресурсов. Это лишний раз подтверждает заинтересованность России и ЕС в стратегическом и долгосрочном энергетическом сотрудничестве, выходящем за рамки простой торговли энергоресурсами. Представитель России принимает участие в созданной в начале 2007 г. Сети корреспондентов по энергетической безопасности, что свидетельствует о способности сторон совместно работать над обеспечением энергетической безопасности Большой Европы. В ноябре 2009 г. Россия и ЕС подписали чрезвычайно важный Меморандум о механизме раннего предупреждения в сфере энергетики (поставок газа, нефти и электроэнергии), который устанавливает порядок осуществления практических мер по предупреждению и оперативному реагированию в случае возникновения или угрозы возникновения чрезвычайной ситуации.

А вот на политическом уровне разногласия пока доминируют над взаимопониманием. Инерционный сценарий вполне возможен, но по большому счёту не отвечает интересам ни одного из партнёров. Решение проблемы энергетической безопасности не может быть найдено на путях эгоистической политики потребителей, транзитёров или производителей. Нездоровая конкуренция за доступ к энергоресурсам лишь увеличит политические риски в глобальной энергетике. Долгосрочное обеспечение энергетической безопасности возможно только на основе соблюдения баланса интересов.

К концу первого десятилетия XXI в. стало вырисовываться некое окно возможностей, ощущение, что существует реальный шанс согласовать новые рамочные условия для сотрудничества России и ЕС, которые отражали бы изменившийся мировой и региональный баланс экономических/энергетических интересов и потенциалов. Ведь энергетическая безопасность должна достигаться не с помощью некой мистической энергетической независимости, а путём более справедливого распределения выгод и рисков между заинтересованными сторонами.

В Евросоюзе заговорили о том, что ожидаемые «серьёзные кризисы и риски... проистекают изнутри [ЕС], а не извне», о необходимости прекратить политизацию энергетических вопросов и внимательнее относится к интересам России в сфере энергетики. К примеру, в энергетической части программы председательства Франции в ЕС, основанной на докладе бывшего директора МЭА К. Мандиля, в частности, предлагалось «не раздражать» Россию постоянными требованиями ра-

тифицировать Договор к Энергетической хартии, тем более что очевидно, что Россия этого не сделает[1].

Начавшиеся летом 2008 г. переговоры по Договору о стратегическом партнёрстве между Россией и ЕС предоставили хорошую площадку для поиска путей к обеспечению энергетической безопасности Европы. Несмотря на существующие концептуальные разногласия, Россия и ЕС смогли договориться о базовом содержании энергетического раздела будущего договора. Это «принципы, согласованные на саммите «Группы восьми» в Санкт-Петербурге в 2006 г., а также вопросы надежности спроса, предложения, транспортировки и транзита, энергоэффективности, механизма раннего предупреждения и ядерной энергетики»[2].

Январский 2009 г. «транзитный кризис» усложнил ситуацию. Был нанесен ощутимый удар по доверию между Москвой и Брюсселем. Но одновременно всем стала очевидна недееспособность существующих правил регулирования энергетики. Кризис показал, что механизмы ДЭХ не работают. Также очевидно, что не все вопросы могут быть урегулированы в двустороннем порядке, будь то в формате производитель — потребитель или производитель-транзитёр. Сколько бы ни говорили о том, что такого рода проблемы должны решаться на двустороннем уровне между конфликтующими странами, очевидно, что от этих конфликтов страдают интересы «третьих стран». Становится всё более ясной необходимость вернуться к формуле, выработанной в Санкт-Петербурге: энергетическая безопасность должна основываться на учёте интересов производителей, потребителей и транзитёров.

Глава 19. Продовольственные проблемы

Рассматривая проблемы сельского хозяйства России в контексте европейской безопасности XXI в., следует иметь в виду два (хотя и взаимосвязанных) аспекта — внутреннюю продовольственную безопасность и связанную с внешним миром, в том числе и, может быть, в первую очередь, с Европой.

---

[1] *Mandil C.* Energy Security and the European Union. Proposals for the French Presidency. 21 April 2008. (http://www.premier-ministre.gouv.fr/IMG/pdf/08-1005_Rapport_au_Premier_ministre_final_ENG.pdf).

[2] См.:Энергетический диалог Россия–ЕС. Девятый обобщающий доклад.

Понятие продовольственной безопасности складывалось исторически как на основе научных исследований, так и официальных, в том числе и международных документов. К числу последних можно отнести Декларацию о продовольственной безопасности, принятую в ООН на конференции на высшем уровне в 1999 г. Там, в частности, по настоянию российской делегации было принято положение, что продовольствие не может использоваться в качестве инструмента международной политики[1].

В целом продовольственная безопасность может быть охарактеризована следующими основными принципами:

— продовольственная самообеспеченность государства и уровень зависимости от импорта;
— продовольственная стабильность рынка (внутренняя и внешняя);
— доступность продовольствия для всех слоёв населения, в том числе для наименее обеспеченных слоев.

Продовольственная самодостаточность

Она, прежде всего, определяется объёмами внутреннего сельскохозяйственного производства и способностью насытить внутренний рынок.

Однако в ходе реформ, носивших шоковый характер в экстремально-либеральном духе, сельское хозяйство стало одной из главных жертв. Если взять за основу 1990 г. как равный 100, то объём сельскохозяйственного производства в 1995 г. составлял 66,9%, в 2000 г. — 62,8, в 2004 г. — 71,6, в 2005 г. — 73,3, в 2006 г. — 75,4, в 2007 г. — 78,4%, потом он был несколько выше, прежде всего, за счёт успешных сборов зерна. Однако этот рост сельскохозяйственного производства шёл в основном за счёт растениеводства, где далеко не последнюю роль играли благоприятные погодные условия, хотя нельзя не учитывать и ряд мер (хотя и скромных) по поддержке сельского хозяйства.

Продукция же животноводческих отраслей практически постоянно сокращалась, с небольшим приростом за последние годы. Так, если опять взять за основу 1990 г. как равный 100%, то в 1995 г. — 60,2%, в 2000 г. — 50, в 2004 г. — 51,8, в 2005 г. — 53,0, в 2006 г. — 53,3, в 2007 г. — 55,9%.

Таким образом, внутреннее производство, в особенности животноводство, ещё далеко от дореформенного.

---

[1] См.: Римская декларация по всемирной продовольственной безопасности. Рим, 1999.

Сокращение внутреннего производства привело, естественно, и к снижению потребления, однако это даже сократившееся потребление всё в большей мере стало покрываться за счёт импорта. В последние годы он приобрел взрывной характер, так как приток нефтедолларов и связанный с этим рост доходов значительной части населения привёл к бурному росту импорта, в особенности животноводческих продуктов. Если в 1993 г. импорт составлял 5,8 млрд долларов, в 1994 г. — 10,7, в 1995 г. — 13,2, то после кризиса 1998 г. он сократился до 8,1 млрд долларов, а потом стал расти ускоренными темпами: в 2002 г. — 10,4 млрд, в 2003 г. — 12,1, в 2004 г. — 13,9, в 2005 г. — 17,4, в 2006 г. — 21,6, в 2007 г. — 27,6 млрд. Страна в значительной мере перешла, главным образом это касается животноводческой продукции, на снабжение за счёт импорта. Так, в 2000 г. импортировалось 1,2 млн тонн мяса, в 2007 г. — 2,8 млн тонн.

Падение внутреннего производства обусловило рост значения импорта в продовольственном обеспечении страны. Если в 1997 г. он составлял менее 10%, то в 2007 г. — 37%. При этом в потреблении доля импорта особенно велика по мясу — 38,7%, сахару — 52%, рыбе и рыбопродуктам — 42,6%[1].

Особенно важно то, что этот импорт идёт в первую очередь в крупнейшие города, которые в основном и обеспечиваются продовольствием за счёт импорта. Особую роль здесь играет Москва. В ней с учётом приезжих проживает 9% населения страны, но на долю Москвы приходится свыше 40% всего продовольственного товарооборота, причём в основе своей — это импортное продовольствие. То же относится и к Петербургу, и к ряду других городов страны. Нечего и говорить о крайней опасности для продовольственного снабжения мегаполисов такой зависимости от импорта. При этом в перспективе, если не будут приняты радикальные меры, то, по оценкам международных организаций, Россия будет на 40% зависеть от импорта продовольствия.

Падение в течение длительного периода сельскохозяйственного производства в значительной мере было обусловлено как общим экономическим климатом реформ с разрывом исторически сложившихся хозяйственных связей и односторонней ориентацией на фермерское хозяйство, так и систематическим сокращением, а потом и фактическим прекращением государственной финансовой поддержки сельского хозяйства. Если в советский период на сельское хозяйство из бюджетных средств (не считая остальных источников) шло 17–18%

[1] См.: Российские статистические ежегодники за соответствующие годы и оценка Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

от всей расходной части бюджета, то в последующем эта доля стала доходить примерно до 1%, исходя из общей идеологии самодостаточности каждой из отраслей и в особенности сельского хозяйства, как «чёрной дыры». И это несмотря на весь мировой опыт, где в развитых странах с рыночной экономикой государственная поддержка сельского хозяйства по разным каналам в среднем составляет 30% от стоимости валовой продукции[1]. Только за последние годы с пониманием необходимости поддержки сельского хозяйства, принятием ряда программ, а затем и национального проекта по АПК государственные затраты на сельское хозяйство стали расти. Так, если в 2004 г. по федеральному бюджету они составляли 24,5 млрд рублей, в 2005 г. — 26,6, то в 2006 г. — 38,5, в 2007 г. — 60,8 млрд рублей и продолжали расти.

Однако, если исходить из западных аналогов, то эти государственные затраты явно недостаточны. Если сделать расчёт в сравнении с ЕС, то государственные затраты (всех видов) на сельское хозяйство должны ежегодно составлять 270 млрд рублей. Естественно, что это очень большие средства, в особенности с учётом финансового кризиса, но нужно иметь в виду, что для расширенного воспроизводства и восстановления сельского хозяйства речь должна идти именно о таких вливаниях в сельское хозяйство и об официальном признании по примеру всех развитых стран, что эта отрасль в нынешних условиях является не донором экономики, а реципиентом.

При этом нужно учесть, что длительное недофинансирование сельского хозяйства наряду с резким (в пять раз) изменением паритета цен на сельскохозяйственную продукцию и средства производства привело к очень серьёзным последствиям.

Уменьшились основные производственные фонды и ослабла материально-техническая база. Поголовье крупного рогатого скота уменьшилось с 52,2 млн в 1990 г. до 21,4 млн в 2007 г., свиней — 38,3 до 16,0 млн, птицы — с 660 до 382 млн[2].

Парк тракторов сократился соответственно с 1356 тыс. до 441 тыс., комбайнов — с 408 тыс. до 107 тыс. Вдобавок этот резко сократившийся парк сейчас сильно изношен: срок его службы 13–14 лет, что существенно больше, чем стандартная амортизация. Одновременно производство тракторов уменьшилось с 214 тыс. до 10 тыс., а комбайнов — с 65 тыс. до 7 тыс., 40% всей поступающей техники сейчас идёт с Запада, а в перспективе к 2020 г., по имеющимся прогнозам, эта до-

---

[1] Agricultural policies in OECD countries. Paris, 2007. P. 48–49.

[2] См.: Статистические материалы и результаты исследований развития агропромышленного производства России. М.: РАСХН, 2008. С. 14–15.

ля может возрасти до 80%. Это, естественно, серьёзно подрывает продовольственную безопасность страны. Нужно иметь в виду, что такое сокращение в этой важной отрасли (если учесть, что в советское время в стране производилось 40% всех тракторов в мире и более половины комбайнов) не могло не сказаться и на состоянии самих заводов, их оборудования, рабочей силы, инженерных кадров и научно-проектной базы.

Острая необходимость принятия хотя бы ограниченных мер привела к повышению импортных пошлин на ввозимую технику. Однако этого, конечно, далеко недостаточно, и требуются весьма серьёзные меры по восстановлению отечественного сельхозмашиностроения и его конкурентоспособности. Совершенно по-иному обстоит ситуация в другой важнейшей отрасли АПК — производстве минеральных удобрений. После приватизации заводов, построенных в предшествующие десятилетия, пользуясь преимуществами дешевого газа, сырья, электроэнергии, рабочей силы и не очень обременяя себя решением экологических проблем, эта отрасль, причём одна из немногих, вышла на предреформенный уровень. Однако она целиком переменила свою ориентацию. Сейчас только 9% удобрений идёт на внутренние цели, а основная часть — на экспорт. С учётом того, что внесение органических удобрений снизилось в десять раз, это не может не сказаться на плодородии почв, агрофоне и не иметь в перспективе длительные серьёзные последствия. Отсюда ясна необходимость при помощи финансовых мер (субсидий для собственного сельского хозяйства) поворота потока удобрений с внешнего на внутренний рынок. Этот вопрос давно уже обсуждается, но, к сожалению, до сих пор не нашел своего практического решения.

В общем, ключевая проблема в решении продовольственной безопасности — это усиление роли государства, его поддержка и регулирующие функции как в производстве, так и на рынке.

Регулирование рынка и внутренняя продовольственная безопасность

XXI век — это уже далеко не век Адама Смита, и практически во всех развитых странах государство взяло на себя функции регулирования внутреннего рынка продовольствия, как и всей экономики в целом, причём в силу специфики продовольствия с низкой эластичностью спроса и предложения и высокой эластичностью цен это особенно актуально. Финансовый кризис научил даже США современному пони-

манию рыночной экономики. Это хорошо выразила при подписании закона о выделении огромной суммы для борьбы с кризисом спикер палаты представителей Конгресса США Н. Пелосси, которая сказала: «Рыночная экономика должна быть регулируемой и управляемой, в противном случае это будет не экономика, а хаос».

Как известно, в стране с развитой рыночной экономикой давно уже не руководствуются «невидимой рукой провидения», а разработаны и функционируют различные системы по прямому и косвенному финансированию производства и потребления, ценового регулирования, товарной интервенции и государственных запасов продовольствия. На последнем следовало бы особо остановиться в условиях хронического дефицита и огромного импорта продовольствия в Россию.

Эта проблема играет существенную роль в обеспечении продовольственной безопасности России, причём в двух аспектах. Это:

— стабилизационные запасы для товарной интервенции и поддержания равновесия между спросом и предложением и стабильности цен на внутреннем рынке;
— страховые запасы на случай неурожаев, возможных международных осложнений с поставками импортного продовольствия.

Нужно сказать, что эта проблема давно уже была актуальной для российских властей, в особенности она была чувствительна в период массовых неурожаев и продовольственных трудностей. При этом в условиях таких крайне неблагоприятных ситуаций выдвигались планы по созданию огромных продовольственных запасов. Так, Борис Годунов, напуганный рядом неурожайных лет, заявил о необходимости создания трёхлетних запасов зерна, что, конечно, было совершенно невозможно[1]. Но и в наше время в конце 60-х годов такой опытный хозяйственник, как А. Косыгин, в условиях массового импорта зерна поставил задачу не только значительного роста производства, но и создания годового переходящего запаса, причём эта последняя задача была, конечно, невыполнимой.

Гораздо более реалистичным был дореволюционный план министерства земледелия, по которому предлагалось создать сеть государственных элеваторов в крупнейших железнодорожных центрах и хранить там страховой запас в 100 млн пудов. Это примерно соответствовало 20% тогдашнего потребления в России, т.е. совпадает с нынешними расчётами ФАО по минимальным переходящим запасам. Трудно сказать, как бы сложилась история в России, если бы этот план был реализован и в критические месяцы 1917 г. в России были бы такие резервные запасы зерна.

---

[1] См.: *Казаков Е.Д.* Государственные продовольственные резервы. М., 1956. С. 49.

К этой идее вновь обратились уже при советской власти, когда в условиях продовольственного кризиса на июньском (1928) Пленуме ЦК ВКП(б) было принято решение, по существу, о восстановлении этого дореволюционного плана и о создании государственных резервов в 100 млн пудов. Но этого сделать не смогли, и для решения продовольственных проблем последовала жесточайшая коллективизация. Однако в дальнейшем в предвоенные и послевоенные годы проблема продовольственных резервов оставалось очень актуальной. После войны было даже создано специальное министерство продовольственных резервов. Однако впоследствии продовольственные резервы существенно уменьшились, и с 1962 г. пришлось прибегать к массовому завозу зерна из-за рубежа.

Но даже и теперь в условиях огромного импорта продовольствия задача по созданию и поддержанию продовольственных резервов остаётся. Эту задачу должен выполнять Госрезерв. Однако массовая приватизация закупочных организаций и элеваторов привела к тому, что у государства не осталось собственных государственных элеваторов, что, естественно, осложняло проблему зерновых резервов. Поэтому созрел план создания государственной зерновой компании наряду с Госрезервом (до какой-то степени напоминающей Канадский зерновой совет), который выполнял бы функции по закупке значительной части зерна, его хранению, стабилизации рынка и частично экспорту. Можно только надеяться, что эта здоровая идея будет реализована. Здесь, как писал ещё У. Черчилль, «русские показывают свою способность решать проблемы, которые сами же и создали».

Доступ к продовольствию

Нельзя говорить о продовольственной безопасности, если значительная часть населения не имеет обеспечения полноценным питанием. К сожалению, в России среднее душевое потребление продовольствия сейчас существенно ниже, чем в бывшем Советском Союзе, причём это происходит, естественно, за счёт недостаточного питания слоев населения с низким уровнем доходов. В особенности это касается потребления белка и жиров, а общая калорийность питания сейчас составляет 86% от дореформенного уровня, который и тогда был значительно ниже нормативных физиологических потребностей.

При этом в 2006 г. в группе населения с низкими доходами по сравнению с группами с высоким уровнем доходов потреблялось меньше хлебопродуктов на 21%, картофеля — на 25%, растительного масла — на

29%, овощей — в 2,2 раза меньше, фруктов и ягод — в 3,9 раза, мяса и мясопродуктов — в 2,5 раза, молока и молокопродуктов — в 2,1 раза, сахара — в 1,9 раза. Эти категории населения не обеспечиваются в должной мере даже наиболее дешёвыми видами продовольствия, не говоря уже о животноводческих продуктах, фруктах и овощах, что не может не влиять серьёзно на здоровье значительной части населения[1].

Десятки миллионов людей живут в условиях, когда их доход ниже прожиточного уровня, и сейчас одной из актуальных задач является повышение пенсий и минимальной оплаты до этого прожиточного и, нужно сказать, весьма скромного уровня. Полноценное питание для всех не может не быть одной из основных задач государства с социально ориентируемой экономикой.

И здесь очень важная, пожалуй, одна из наиболее серьёзных социальных и экономических проблем — крайняя поляризация доходов населения. В Советском Союзе, как бы ни оценивать наше прошлое, соотношение крайних децимальных групп было 1 : 4[2] (мы здесь не говорим об особо привилегированных группах элиты). Примерно такое же соотношение поддерживается и в континентальной Европе, а в Скандинавии даже меньше — 1 : 3 с помощью системы прогрессивных налогов и мер социального характера[3].

Даже в США, с их традиционно большей поляризацией доходов, этот разрыв в существенной мере уменьшается за счёт прогрессивного налогообложения. Ещё при президенте В. Вильсоне в Конституцию США была введена 16-я поправка, которая предусматривала прогрессивный характер налогообложения личных доходов.

В президентство Ф. Рузвельта высшая норма подоходного налога составляла 76%, а в годы войны 91%. Потом, во времена Р. Рейгана, она была снижена, но даже и теперь 35% всех налогов в США платит 1% населения (в основном миллионеры), 20% населения (включая и этот высший слой) платит 80% всех налогов, а остальные 80% населения — только 20%, причём низшие по доходности группы населения их фактически не платят и в значительной мере содержатся на средства различных форм социального обеспечения. Только по линии МСХ США ежегодно тратится на бесплатное или субсидированное распределение продовольствия 55 млрд долларов в год[4], не считая других видов продовольственной помощи.

---

[1] См.: Продовольственная безопасность России // ВНИЭСХ. М., 2008. С. 76.

[2] См.: *Жувенель Б.Д.* Этика и перераспределение. М., 1996. С. 71.

[3] ООН. Политика и перераспределение доходов в долгосрочном планирновании. М., 1973. С. 86–87.

[4] См.: USDA. Budget summary and annual performance plan. Washington, 2008. P. 19–20.

К сожалению, принятая в России плоская шкала налогообложения (которая, может быть, и имела в первоначальный период свое рациональное объяснение) является одной из причин резкой дифференциации и поляризации доходов различных групп населения. Даже официально 15–16-кратное различие по крайним децимальным группам является очень высоким по мировым стандартам. По расчётам же квалифицированных специалистов такое различие ещё больше, как минимум 1 : 30[1] или даже 1 : 60.

Оставляя в стороне социальную и моральную сторону таких различий, следует подчеркнуть их прямое влияние на потребление продовольствия и его доступность для бедных слоев населения. Как известно, в соответствии с так называемым законом Энгеля доля затрат на продовольствие находится в обратной пропорции к его доходам. Сейчас в России на продовольствие тратится несколько более 40% дохода населения, что существенно выше, чем на Западе. Обычно порогом развитого государства является 20%-ная — доля в расходах населения, которая идёт на продовольствие, а в США даже 12%-ная доля.

В низших же по доходности группах населения основная часть затрат приходится именно на продовольствие, что особенно болезненно сказывается в период быстрой инфляции. Любое повышение доходов этих групп населения пойдет в основном на покупку продовольствия для достижения удовлетворительного уровня питания. Мы здесь не говорим об алкоголизме и других социальных явлениях, существенно подрывающих возможность улучшения питания населения, причём как раз наименее обеспеченных групп. Но в целом путь к решению проблемы доступности продовольствия — это существенное уменьшение уровня поляризации доходов и повышение их не только у низкодоходных слоев, но и у тех, которые раньше относились к среднему классу.

Взаимоотношения ЕС и России в продовольственной сфере

ЕС является одним из важнейших и естественных (в силу своего географического положения) контрагентом России во внешней торговле, в частности на продовольственном рынке.

Здесь сразу же следует оговориться, что на этой арене продовольственной торговли действуют две далеко не равнозначные силы (сель-

[1] См.: *Римашевская Н.Н.* Человек и реформы. Секреты выживания. М., 2003. С. 60–61.

скохозяйственное производство ЕС в 10 раз превышает российское), и, кроме того, они функционируют по совершенно различным правилам. Это похоже на то, как два боксера совершенно разных весовых категорий вели бы борьбу, причём каждая сторона следовала бы совершенно разным установкам. В общем, сложилось явно противоестественное состояние, когда рынок России вообще открыт (при весьма либеральных 13–14% таможенных пошлин, легко преодолеваемых экспортными субсидиями ЕС), а в самом ЕС действует совершенно иная, по существу, шлюзовая система с компенсационными сборами при импорте и компенсационными выплатами при экспорте, выравнивающими цены внутри ЕС и в странах-контрагентах.

К этому нужно добавить финансовый механизм ЕС (так как товары поступают по кредитным линиям), большой опыт в транспортировке и наличие сети компрадорских фирм в России, а за последние годы и быстрый рост розничной сети европейских фирм (типа сети магазинов «Ашан»), через которые реализуется значительная часть импортного продовольствия.

При сложившейся ситуации в структуре конкурентоспособного производства и системе внешней торговли из ЕС в основном поступает продукция животноводства, а из России твердая и сильная пшеница, спрос на которую сейчас в Западной Европе существенно возрос в связи с расширением средиземноморского типа питания, а твёрдая пшеница возделывается лишь на ограниченных площадях. При этом нужно учесть, что на российском рынке зерна большую роль играют иностранные фирмы (порядка 60% оборота), и, соответственно, они оказывают значительное влияние на российский экспорт и получаемые прибыли[1].

При сложившейся системе торговли российский сельскохозяйственный экспорт в ЕС составляет 2,5–2,6 млрд евро, причём он стоит в течение ряда лет на одном уровне, а из ЕС в Россию растёт. Так, в 2002 г. он был 4,2 млрд евро, а в 2006 г. — 6,3 млрд.

Нужно при этом отметить, что этот экспорт идёт в основном из старых членов этой международной группировки, тогда как новые (некоторые государства Восточной Европы или страны Балтии) резко снизили как свой экспорт в Россию, так во многих случаях и производство. Они оказались малоконкурентоспособными в ЕС, лишились советского рынка, а страны Балтии — и мощной экономической поддержки, которую они по разным каналам получали из центра. Отсюда резкий спад производства. Пришлось забить 70% скота (и это в рес-

[1] Оценка Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

публиках, где молочное скотоводство было основой всего сельского хозяйства), а субсидии из ЕС (причём весьма ограниченные) далеко не покрывают эти потери. В сложном положении оказалась Польша с её огромным сельским перенаселением, трудностями выхода на рынок ЕС и отсюда болезненным, часто политизированным реагированием на возникающие сложности при экспорте в Россию.

Проблема присоединения к ВТО

Как известно, эта проблема обсуждается уже в течение многих лет и не находит своего решения, причём по многим объективным причинам. Нужно прежде всего сказать, что ВТО была организована ведущими мировыми силами на международной экономической арене — США, ЕС, в определённой мере Японией. В Уставе, однако, были отражены и общие пожелания по либерализации мировой торговли, поддерживалось также снижение государственных дотаций на сельское хозяйство и соблюдение принципов всеобщего наибольшего благоприятствования. Но здесь, как это часто бывает, выполнение Устава и правил ВТО шло в основном в соответствии с силовым потенциалом его участников. Ни США, ни ЕС, ни Япония не предпринимают реально никаких мер по выполнению Устава ВТО, за исключением отдельных случаев, отделываясь лишь общими декларациями. Анализ политики по поддержке сельского хозяйства, внешнеторговому регулированию в этих странах, показывает, что реально они и не собираются открывать свои рынки и снижать импортные ограничения. Япония же вообще выдвинула и придерживается концепции множественности аграрных политик и берет на себя только те обязательства по ВТО, которые она считает приемлемыми. Так, она полностью исключила из действия ВТО такие важнейшие отрасли, как рисовое и молочное хозяйство.

От остальных стран требуют неукоснительного выполнения принципов ВТО — снижения импортных ограничений, отмены квотирования, ограничения и уменьшения финансовой поддержки сельского хозяйства.

При безоговорочном принятии условий ВТО сельское хозяйство России будет находиться в крайне неблагоприятном и в большинстве случаев неконкурентоспособном положении. Россия конкурентоспособна лишь в экстенсивных отраслях растениеводства, где главными являются землеобеспеченность и климатические условия.

Все остальные отрасли требуют проведения протекционистской политики, причём это не конъюнктурная, а структурная проблема.

Аграрный протекционизм

Аграрный протекционизм традиционно играет важную роль в защите отечественного производителя, развитии местного сельского хозяйства и усилении продовольственной безопасности. В условиях России он должен по ряду причин иметь особое значение.

1. По расчётам специалистов географического факультета МГУ в бывшем Советском Союзе естественная продуктивность земли была в 2,8 раза ниже, чем в США, и в 2,2 раза ниже, чем в Западной Европе. Эти расчёты делались на основе состава природной растительности отдельных регионов и по удельному весу их в структуре сельхозугодий как синтетического показателя естественной продуктивности. В России сейчас в связи с отпадением южных республик этот разрыв должен быть ещё больше.

2. Если на Западе, в первую очередь в США и ЕС, рост сельскохозяйственного производства на 2/3 обеспечивается реализацией достижений научно-технического прогресса, то, по аналогичным расчётам, в Советском Союзе роль научно-технического прогресса при математическом моделировании выходила с отрицательным знаком. Тем более это верно сейчас и для России. В Советском Союзе это объяснялось неспособностью традиционной колхозно-совхозной структуры освоить результаты научно-технического прогресса. В настоящее время положение ещё более сложное, так как большая (и лучшая) часть сельскохозяйственных земель находится в руках всего лишь нескольких сот землевладельцев, которые во многом ориентированы в первую очередь на получение прибыли от уже имеющихся производственных фондов и рабочей силы, а не на использование инноваций.

3. За время реформ площадь пашни уменьшилась почти на 30 млн га, поголовье скота — вдвое, парк техники — в четыре раза. Производство сельскохозяйственной техники с учётом огромной территории страны и короткого вегетационного периода имеет критическое значение для своевременного проведения необходимых сельскохозяйственных работ. Однако за время реформ производство техники уменьшилось в 10–15 раз, и его чрезвычайно трудно восстановить. Производство минеральных удобрений восстановлено до дореформенного уровня, но оно в основном ориентировано на экспорт. На внутренние цели идёт только 9% от производимых в стране минеральных удобрений. Внесение органических удобрений сократилось в 4 раза, что приводит к систематическому снижению агро-

фона и соответствующему уменьшению возможной потенциальной урожайности.

4. Практически прекращена водная и химическая мелиорация земель, что также негативно сказывается на потенциальной продуктивности почвы.

5. Неблагоприятная социально-экономическая обстановка во многих областях привела к оттоку рабочей силы и ослаблению трудовых ресурсов села. В особенности это касается северных и центральных областей России.

6. Определённый рост растениеводческого производства за последние годы объясняется, в первую очередь, потеплением климата и удлинением вегетационного периода, хотя нельзя предсказать все последствия этого процесса в будущем (засухи, а также затопления части прибрежных территорий).

В общем, в результате этих традиционных причин и вновь создавшихся обстоятельств большинство отраслей сельского хозяйства России являются менее продуктивными и конкурентоспособными по сравнению с западными. Урожайность зерновых в России ниже в 3–4 раза, удои молока — в 2–3 раза, т.е. даже при низкой оплате труда многие сельскохозяйственные предприятия и отрасли являются неконкурентоспособными по сравнению с Западом. Это и служит причиной (причём одной из важнейших) огромного импорта и подрыва продовольственной безопасности. Сейчас импорт составляет 40% от потребляемого продовольствия, а в крупных городах этот показатель доходит до 80%.

На этом крайне негативном фоне конкурентоспособными отраслями остаются наиболее экстенсивные — зерновое хозяйство и производство подсолнечника, которые к тому же являются обычно рентабельными. Чем более интенсивной является отрасль, тем она менее конкурентоспособна.

Высокая конкурентоспособность зернового хозяйства (в особенности яровой пшеницы и частично озимой) объясняется тем, что оно почти целиком базируется на низкозатратных технологиях и использовании естественного плодородия почв. Нужно также учитывать повышенный спрос на мировом рынке на высококачественную (в особенности твердую) пшеницу в связи со все возрастающим переходом на средиземноморский (как наиболее здоровый) тип питания и недостатком в Европе твердой пшеницы.

Либерализация внешнеторговой политики будет иметь (и уже имеет) своим результатом тот факт, что по большинству сельскохозяйственных товаров Россия остаётся и в будущем импортёром и только

по пшенице и потенциально по подсолнечнику может быть экспортёром. В целом получается весьма неблагоприятный торговый баланс, а также утрата по большинству позиций продовольственной безопасности. Но по зерну имеющиеся ресурсы могут быть уменьшены, если будет восстановлено животноводство.

7. Крайне неблагоприятно влияет на продовольственную безопасность существующий в настоящее время внешнеторговый таможенный режим в особенности в сравнении с ЕС, не говоря уже о Японии.

8. Существует принципиальное различие в таможенном режиме между Россией и её основным контрагентом — ЕС. Не говоря уже о более высокой урожайности и эффективности сельского хозяйства в ЕС, там функционирует система таможенного урегулирования, построенного по системе шлюзов. При импорте товаров с них автоматически взимается пошлина, равная разнице между внутренними ценами ЕС и импортным товаром, а при экспорте выплачивается экспортная субсидия для покрытия разницы между ценами в ЕС и внутренними ценами стран-импортёров, не говоря уже о системе экспортного кредита, методах страховки и поддержке транспортной сети. Это и позволяет осуществлять одностороннее движение товаров из ЕС и в то же время препятствует импорту в ЕС. Естественно, что эта система требует существенных затрат как со стороны бюджета ЕС, так и потребителей.

В России в период господства экстремально-либеральных теорий (которые, в общем, существуют и в настоящее время) были введены крайне низкие, причём постоянные таможенные тарифы на уровне 12–13% при ввозе продовольствия, что легко перекрывается как более низкой себестоимостью в странах-экспортёрах, так и экспортными субсидиями и кредитом, а также поддержкой транспортных фирм. Так что игра идёт в одни ворота с катастрофическими последствиями для России.

9. Отсюда встает и основной вопрос, как, помимо всего прочего, осуществлять протекционистскую внешнеторговую политику. По некоторым товарам она принципиально необходима. Например, сахарная свекла с экономической точки зрения — это искусственная культура, так как тростниковый сахар всегда будет как минимум вдвое дешевле свекловичного. Однако самообеспечение сахаром является весьма серьёзной проблемой, и в Европе оно было начато ещё при Наполеоне во время континентальной блокады, а в России в то же время активную роль в этой работе по обеспечению производства сахарной свёклы сыграл реформатор М. Сперанский, когда было построено несколько сахарных заводов и выдавались субсидии на производство сахарной свёклы.

В России всегда существовали высокие импортные ставки на ввоз сахара, что и позволило создать на Украине ряд мощных систем по производству этого товара. Сейчас эта таможенная система в значительной степени ослаблена, и порядка 70% сахара в России производится из импортного сахара-сырца.

До какой-то степени защита отечественного производства применяется и к местному производству бройлеров за счёт повышенных пошлин и квот на ввоз. В определённой мере квотируется и ввоз остальных видов мяса. Но нужно не забывать, что правила ВТО запрещают квотирование — и с присоединением к этой международной организации придётся рано или поздно отказаться от системы квот. Поэтому с учётом опыта ЕС, Японии и до какой-то степени США до присоединения к ВТО необходимо разработать и хотя бы в теории принять систему аграрного протекционизма. В первую очередь, речь идёт о переходе на шлюзовую систему политики ЕС. Из японской практики можно перенять принцип так называемых множественных аграрных политик, когда к отдельным отраслям положения ВТО применяются в различной степени. Так, Япония не приняла правила ВТО по отношению к таким основным отраслям своего сельского хозяйства, как рисоводство и молочное хозяйство.

Всё это заставляет серьёзно продумать систему аграрного протекционизма до присоединения к ВТО и в любом случае поставить себе цель поддержать отечественного производителя.

Европейская продовольственная безопасность (в том числе и российская) не может рассматриваться вне контекста общемировых тенденций, а они, во всяком случае в последние десятилетия, развиваются по неомальтузианскому сценарию. В условиях, когда одновременно происходят процессы быстрого роста населения, нерасширения площадей сельхозугодий и серьёзной деградации и эрозии почв, во многих странах удельная землеобеспеченность постоянно сокращается. Если в 1980 г. в мире на душу населения приходилось немногим более 1 га сельхозугодий, то теперь только 0,74 га, и вполне возможно, что к середине столетия эта цифра будет близка к половине гектара. До какой-то степени этот процесс уравновешивается научно-техническим прогрессом на Западе и переходом к трудоинтенсивным технологиям (в первую очередь в Китае), но опасность такого сокращения земельных ресурсов очевидна.

Почти единственной страной, где имелась возможность значительного ввода в оборот новых земель (с учётом выпадения из производства 35 млн га в период реформ), является Россия. Но для этого нужны существенные коррективы в аграрной политике и принятие

иной концепции в отличие от экстремально-либеральной, которая уже имела такие катастрофические последствия для российского сельского хозяйства.

Поэтому вполне логичным является поворот к общепринятой в рыночных условиях системе государственной поддержки сельского хозяйства, защиты отечественных производителей и государственного регулирования рынка. Это нашло свое отражение в национальном проекте по АПК и в доктрине продовольственной безопасности. Естественно, их реализация осложняется финансовым кризисом. Тем не менее важен сам по себе поворот в аграрной политике с переходом на систему стимулирования производства и обеспечения продовольственной безопасности с доведением на первых порах доли импорта до 20%, что рассматривается в ФАО как критический рубеж такой продовольственной безопасности.

Однако в этом плане, по нашему мнению, должны быть сделаны и дальнейшие шаги. В противовес Энергетической декларации, которой ЕС обосновывает необходимость обеспечения своей энергетической безопасности, должна быть разработана Продовольственная декларация, которая обеспечивала бы за Россией все права по защите отечественного рынка — стимулированию производства, сокращению импорта и приданию ему большей устойчивости в общих целях обеспечения продовольственной безопасности России, что послужит важным элементом в создании более прочной и общеевропейской системы продовольственной безопасности.

Часть VI. НОВЫЕ «МЯГКИЕ» УГРОЗЫ

Глава 20. Наркотрафик – растущая опасность

Разрушительную силу международного наркотрафика порой сравнивают с действием оружия массового поражения. Наркоэкспансия представляет собой один из аспектов современной угрозы безопасности — она связана теснейшим образом с терроризмом, трансграничной преступностью, контрабандой и торговлей людьми; наносит непоправимый ущерб целым государствам, лишает нормальной жизни самое молодое и динамичное население.

Производство и транспортировка наркотиков остаются одной из главных сфер деятельности организованной преступности в Европейском союзе. Возможности расширения наркотрафика в Европе были созданы отменой контроля на внутренних границах, существенными различиями в законодательстве государств-членов, а кроме того, недостаточно эффективным сотрудничеством правоохранительных органов. Для того чтобы максимально увеличить прибыль, криминальные группы от специализации на каком-то определённом виде наркотика переходят к комплексным поставкам. Об этом свидетельствуют конфискации крупных партий наркотических веществ — в их составе самые разнообразные виды. Следствием подобной трансформации предложения товара становится и постепенное изменение спроса: растет потребление одновременно нескольких видов наркотиков. Внутри Европейского союза наркотики циркулируют практически свободно и бесперебойно, поскольку поступают одновременно из множества пунктов доставки и обрабатываются в лабораториях, размещённых во всех государствах-членах. Гашиш из Марокко транспортируется по

южному и северному пути — из Испании до Дании и Швеции. Синтетические наркотики, изготовленные в Нидерландах и Бельгии, доставляются во все без исключения страны ЕС, так же, как и кокаин, который ввозится через Испанию. В распоряжении преступных группировок налаженная транспортная инфраструктура и ведущие специалисты-химики. В процессе изготовления и транспортировки наркотиков, включая поставки прекурсоров, необходимых химикатов и оборудования, активно и успешно сотрудничают многонациональные коалиции криминальных групп.

По данным Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (EMCDDA), в странах ЕС в целом (включая тех, кто пробовал наркотики лишь несколько раз), насчитывается 70 млн потребителей каннабиса (марихуаны и гашиша), 12 млн — кокаина, 9,5 млн — экстази и 11 млн — амфетамина. По крайней мере полмиллиона жителей ЕС находятся на лечении от героиновой зависимости, около 7,5 тыс. человек умирают ежегодно от передозировки[1].

В 2008 г. после семилетнего спада потребление тяжелых наркотиков (героина и кокаина) снова выросло, при этом приверженность каннабису и искусственным стимуляторам не снизилась. Об этом свидетельствуют количество смертных случаев от передозировки и число обратившихся за медицинской помощью. Героин, поступающий из Афганистана, наносит самый тяжелый ущерб здоровью — 80% летальных исходов приходится на героиновых наркоманов, растет также число инфицированных гепатитом С и ВИЧ. Очень популярен каннабис, при этом широкое распространение получило выращивание марихуаны на специальных фермах. В 2008 г. в ЕС зарегистрировано на полмиллиона кокаинистов больше, чем в 2006 году[2]. Любители кокаина проживают в основном в Испании и Великобритании, этот вид наркотика доминирует на нелегальных рынках Западной и Южной Европы.

Управление ООН по преступности и наркотикам (УПН) отмечает три слабых звена в международном противодействии наркобизнесу: производство героина в Афганистане, поставки и потребление каннабиса во всем мире, а также мода на кокаин в Европе. По мнению исполнительного директора УПН А. Коста, потребление кокаина в странах ЕС достигает угрожающих масштабов. УПН упрекает пра-

---

[1] См.: 2008 Annual report: the state of the drugs problem in Europe, EMCDDA. Lisbon, November 2008. P. 58.

[2] См.: Annual Report of the International Narcotics Control Board. Vienna, February 2009. P. 100.

вительства государств-членов в том, что они игнорируют эту серьёзную проблему. Образованные европейцы, принадлежащие к высшим слоям общества, увлекаются кокаином и отрицают опасность привыкания к препарату. Средства массовой информации, в свою очередь, попустительствуют моде, помещая репортажи о знаменитостях-кокаинистах. Такой подход, считает УПН ООН, повышает привлекательность наркотиков в глазах молодых людей, являющихся самой уязвимой социальной группой[1].

Следующее место по популярности после марихуаны и кокаина занимают искусственные препараты — амфетамин и экстази. Исследования, проведенные в странах ЕС, выявили значительный рост производства синтетических наркотиков. Центры их изготовления и склады размещаются в Бельгии и Нидерландах, где с помощью новейших методов и оборудования нелегальные лаборатории добились увеличения эффективности производства. Результаты полицейских рейдов по захвату лабораторий были настолько ошеломляющими, что пассажиров авиарейсов из этих стран решено было досматривать более тщательно. Преступные группы из Бельгии и Нидерландов также контролируют основной объем производства и трафика синтетических препаратов.

Начиная с 2005 г. участились случаи конфискации больших партий амфетамина (до 500 кг), что указывает на рост рынка сбыта этого препарата. Особенно большое количество направляется в Великобританию[2]. Расследование также выявило чрезвычайно быстро крепнущее сотрудничество преступных групп из Германии, Нидерландов, Польши, Литвы и России в рамках сетей транспортировки прекурсоров для изготовления амфетамина в Западную Европу.

Крупные партии синтетических наркотиков, произведенных в странах Евросоюза, были также конфискованы в странах Средиземноморья и Балканских странах — экспорт за пределы ЕС ежегодно возрастает. В 2004–2005 гг. 12 млн таблеток и 340 кг порошка были перехвачены по пути в Австралию из Бельгии и Нидерландов через Италию. Выгодным рынком сбыта синтетических препаратов становится Турция; возрастает также значение балканского пути транспортировки героина в Евросоюз и экстази в обратном направлении.

Поставки экстази на потребительский рынок осуществляются бесперебойно. Изготовление этого препарата очень быстро распростра-

---

[1] См.: United Nations Office for Drugs and Crime (UNODC) Newsletter. World Drugs Report 2006.

[2] Eropean Commission. Directorate General. Justice, Freedom and Security. A Report on global illicit drugs markets 1998–2007. Peter Reuter P., Trautmann F. (eds.). Brussels, 31 March 2009. P. 17.

няется по всем странам ЕС и за его пределами, превращаясь в производство глобального уровня, сопровождающееся возникновением своих путей транспортировки и распределением сфер влияния криминальных организаций. В производстве и транспортировке данного вида препаратов участвуют турецкие, марокканские и китайские организованные группировки. Последние проявляют всё большую активность, так как традиционно специализировались на поставках химических прекурсоров. В Швеции в последние годы особенно заметно увеличение случаев конфискации допинговых препаратов, поступающих главным образом из государств Балтии, Греции, Испании, а также Таиланда. Чаще всего препарат находят в грузах, отправляемых экспресс-почтой, например, эфедрин поставляется из Пакистана по заказам, которые достаточно сделать через Интернет. В производство наркотиков активно включились преступные группировки из новых стран Евросоюза: Польша, Литва и Эстония снабжают страны Северной Европы. Польша, по данным Европола, — основной поставщик амфетамина в Германию и Скандинавские страны[1].

В своих ежегодных докладах о борьбе с организованной преступностью Европол сообщает также о ликвидации крупных организованных преступных группировок, специализирующихся на наркотрафике. Тем не менее в докладах не заметен особый оптимизм по поводу итогов борьбы с наркобизнесом: напротив, Европол вынужден констатировать, что усилия Евросоюза по борьбе с потреблением наркотиков и наркотрафиком не привели к значительному сокращению числа наркоманов, основные пути наркотрафика всё ещё не удаётся блокировать. Если наблюдается снижение потребления героина и амфетамина в том или ином государстве, то в других заметен рост потребления каннабиса и кокаина.

Использование современного оборудования и методик изготовления, привлечение высококвалифицированных специалистов способствовали резкому увеличению производства и распространению наркопрепаратов. Стадии производства — от химического синтеза до конечной упаковки готовой продукции — отделены друг от друга и размещены в разных местах на территории всего Евросоюза. Разделение труда на различных стадиях процесса, сетевой принцип производства значительно снижают риск провала всего предприятия в случае, если одно из звеньев будет захвачено полицией. В этом случае производство требует сотрудничества преступных группировок из разных стран, таким образом, уменьшается риск разгрома всей сети целиком

[1] European Union Organised Crime Report 2004.

даже в случае, если обнаружен её фрагмент. Например, из Бельгии и Нидерландов в Португалию поступает порошок экстази для изготовления таблеток, амфетаминовый порошок — в Великобританию для упаковки[1]. Крупное производство сосредоточено в Польше, более мелкие предприятия расположены по всему ЕС, особенно в балтийских государствах и Болгарии. Установлено, что различные группы сотрудничают и на временной основе, члены той или иной группы могут участвовать в деятельности сразу нескольких подгрупп в сети и нескольких нелегальных производственных ячейках. Сетевой принцип производства и хранения готовой продукции, гибкость методов транспортировки и усиливающееся сотрудничество поверх национальных границ являются очевидными новыми тенденциями в наркобизнесе.

В настоящее время речь идёт уже о «наркотизации целых стран и регионов, через которые пролегают магистральные пути транспортировки наркотиков»[2]. За последнее десятилетие потребление опиатов в государствах Центральной Азии, через которые пролегают пути наркотрафика, увеличилось в 6 раз, что является самым высоким темпом роста в мире[3].

Основные пути наркотрафика

Интенсивная торговля между Европой и Азиатским континентом, наличие инфраструктуры сухопутных, морских и воздушных перевозок значительно упрощают поставки наркотиков в европейские страны.

В мировом масштабе незаконная культивация макового сырья для изготовления героина потенциально даёт возможность производить 480 тонн героина, 60–100 тонн которого предназначаются для отправки в Европу. Основной поток героина направляется в Европу из стран «золотого полумесяца» — Афганистана, Ирана и Пакистана, главным поставщиком остаётся Афганистан. Кроме культивации плантаций опиумного мака, здесь расширяется и непосредственно производство героина — Афганистан производит 92% мирового объема наркотика

---

[1] См.: EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA). Europol, 2008. P. 21.

[2] МИД РФ. Департамент информации и печати. Интервью Специального представителя Президента России по вопросам международного сотрудничества в борьбе с терроризмом и транснациональной организованной преступностью А.Е. Сафонова агентству «Интерфакс». 20 января 2005 года. 21.01.2005.

[3] Наркоторговля как вызов безопасности в российско-казахстанском пограничье / Под ред. С.В. Голунова. Центр изучения проблем международной преступности и коррупции, Волгоградский государственный университет. Волгоград, 2004. С. 3.

и перерабатывает 72% опиумного сырья. По оценке пограничной службы Таджикистана, в Афганистане работает более 400 лабораторий, 80 из них расположены на афгано-таджикской границе[1]. Нелегальная сеть из нескольких сотен лабораторий легко восстанавливается даже при потере нескольких своих звеньев.

За последние годы в стране выстроена мощная производственная и финансовая система, охватывающая все стадии наркобизнеса: сбор урожая опиумного мака и опия-сырца, его централизованную доставку на склады, переработку в морфий и героин, а затем дальнейшую транспортировку по отлаженным маршрутам в страны сбыта[2]. Причины, которые сводят практически на нет усилия властей по искоренению наркобизнеса, традиционны — коррупция, высокие доходы от него, отсутствие других средств для проживания у крестьян, а также и недостаточное развитие транспортной инфраструктуры, необходимой для выращивания и вывоза урожая разрешенных к выращиванию культур. Например, крестьяне, которые согласны были отказаться от культивации мака в обмен на легальное производство других культур, так и не дождавшись семян для засева бывших маковых плантаций, возвращаются к прежним занятиям. Для выращивания пшеницы или других сельскохозяйственных структур требуется создание транспортной и торговой инфраструктуры; опиумный мак несложно закупать прямо на месте сбора[3]. Таким образом, в ближайшее время сокращения поставок героина из Афганистана не предвидится, и выращивание опиумного мака продолжает оставаться основным источником доходов значительной части афганского населения.

Пути транспортировки наркотиков существуют издавна; основные, традиционные сохраняют свое значение. Тем не менее наблюдается значительная диверсификация путей и способов их транспортировки. Традиционно опиаты транспортировались в Европу главным образом по двум транспортным коридорам:

— 80,2% опиатов переправляются из Афганистана через Иран в Турцию и далее по «балканскому пути», — через Иран, Тур-

---

[1] См.: UNDOC World Drug Report 2008. P. 2.

[2] См.: *Хохлов И.И.* Развитие наркобизнеса в условиях контртеррористической операции в Афганистане // Мировая экономика и международные отношения. 2006. № 6. С. 58–69.

[3] Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Парламентские слушания 17.12.2009 на тему «Противодействие распространению наркотиков: новые вызовы и угрозы национальной безопасности России». Доклад председателя Государственного антинаркотического комитета, директора Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) В.П. Иванова (*http*://www.stratgap.ru/pages/strategy/3662/3886/4197/index.shtml).

цию, Балканские страны в Южную и Центральную Европу по направлению к Нидерландам;

— 3,8% всего потока идёт из Афганистана в Центральную Азию и далее на запад по северному или «шелковому» пути; при этом «идеальные условия созданы для направления героинового потока именно в Россию, на север»: на западе от Афганистана — хорошо укрепленная иранская граница; на востоке проходит линия фронта, путь же на север через практически не охраняемые границы Таджикистана, Узбекистана, Туркмении и Казахстана свободен. По данным ООН, государства Центральной Азии перехватывают лишь 5% из 90 тонн героина, который идёт потоком в Россию[1].

Как видно из последних данных, афганские наркотики попадают в страны Евросоюза главным образом через Балканы. Опиаты, которые следуют по северному пути, оседают по дороге в Центральной Азии и России.

В самом Евросоюзе важную роль во вторичном распространении героина афганского происхождения играют Бельгия и Нидерланды, они снабжают самого крупного потребителя — Великобританию, а в последние годы Францию, Германию и Испанию[2]. Трафиком героина в Евросоюз заправляют турецкие криминальные группировки и находящиеся у них на службе наркодельцы из стран Юго-Западной Азии, которые покупают товар непосредственно у производителей. Героин из Афганистана очень редко переправляется одной группировкой от начала до места назначения; как правило, партии наркотика покупаются и продаются разными группировками по всему маршруту следования. Неэффективный пограничный контроль, недостаток технических ресурсов и персонала и налаженные связи между наркобизнесом по всему пути облегчают трафик.

В последние годы развиваются новые маршруты в рамках традиционных путей наркотрафика. Европа снабжается наркотиками через Пакистан (5%), Ближний Восток (1%), Восточную Африку (2%). Через Пакистан афганские опиаты переправляют в Европу морскими и воздушными путями. Кроме того, незаконное выращивание опиумного мака и в самом Пакистане, которое сократилось в 1990-е гг., вновь было восстановлено с 2003 г. Возрастает роль перевалочных

---

[1] См.: UN Office on Drugs and Crime. «Addiction, Crime and Insurgency». October 21, 2009. P. 2.

[2] См.: European Commission 2009. A Report on global illicit drugs markets 1998–2007. P. 56.

пунктов в морском порту Карачи. Всё чаще используется черноморский путь, который начинается в Иране и проходит через Каспийское море, Азербайджан, Грузию и Украину в Румынию (7%)[1].

Турция остаётся главным коридором для трафика героина в Европейский союз. Именно здесь начинается балканский путь поставки наркотика из Юго-Восточной Азии и экстази в обратном направлении. Весь маршрут оборудован складскими помещениями. Как только производство опиатов было перенесено в южные провинции Афганистана, наркотрафик сместился в направлении от «шелкового» к балканскому пути. На европейском участке балканского пути в 2006 г. было конфисковано почти 60% героина (всего лишь 6% в 1996 г.)[2]. Наркотики перевозятся небольшими партиями от 20 до 200 кг в тайниках в грузовом транспорте, автомобилях и автобусах.

Сегодня уже с уверенностью можно говорить о возникновении нового «золотого треугольника» на территории Балкан — это Албания, Косово и Македония, где производство героина поставлено на поток. В Албании также быстрыми темпами растет производство каннабиса. В Боснии и Герцеговине, Румынии, Болгарии и Венгрии героин хранится на складах, откуда распространяется в Западную Европу. Кроме того, в последние годы балканский путь всё чаще используется и в обратном направлении: химические прекурсоры и синтетические наркотики перевозятся из Западной Европы и сбываются в Юго-Восточной Европе и Турции. Разворачивая «процесс ассоциации и стабилизации» на Балканах, в том числе способствуя предоставлению Косово независимости, а также в результате введения туда своей миссии, Евросоюз надеется помешать возникновению «европейского Афганистана». Однако до сих пор прорыва в блокировании балканского пути не наблюдается. Остаётся опасным и закавказско-каспийское направление, по которому идут наркотики из Азербайджана, Грузии, Ирана. Эксперты полагают, что в течение последнего десятилетия новый коридор на этом направлении создавался наркомафией, использующей инфраструктуру в рамках финансируемой Евросоюзом программы «TRACECA» (Transport Corridor Europe–Caucasus–Asia — транспортный коридор Европа–Кавказ–Азия)[3].

Как и балканский, уже не первый год северный путь используется наркокурьерами в обратном направлении для доставки уксусного ан-

---

[1] См.: UN Office on Drugs and Crime. «Addiction, Crime and Insurgency». P. 39.

[2] См.: World Drug Report 2008. UNDOC. P. 4.

[3] См.: *Зеличенко А.Л.* Глобализация наркопреступности: золотой полумесяц // Наследие отечества. 27.09.2005.

гидрида в подпольные лаборатории Афганистана. Прозрачные границы между Афганистаном и центральноазиатскими странами, а также прочные связи между представителями этнических групп, проживающих по обе стороны границ вдоль путей наркотрафика, фактически сводят на нет все усилия пограничников и полицейских, тем более что эти службы укомплектованы очень плохо и не снабжены техническими средствами в должном количестве. Уход российских пограничных служб из центральноазиатских государств уже привёл к резкому росту объемов трафика. Это обстоятельство признает и Европол. Так, в 2006 г. таджикским пограничникам удалось изъять на границе с Афганистаном лишь 220 кг героина, а за первое полугодие 2007 г. — всего 70 кг. Для сравнения: в 2004 г. российские пограничники в этом районе конфисковали 2 тонны героина[1].

Страны Андского региона — Колумбия, Боливия, Перу — остаются крупнейшими мировыми производителями кокаина. В 1999 г. годовое производство наркотика достигло пика — 950 тонн, но к 2003 г. снизилось до 650 тонн и с тех пор держится на этом уровне. Спад производства объясняется осуществлением плана по уничтожению плантаций коки в Колумбии с 160 тыс. га в 1999 г. до 86 тыс. в 2004 году[2]. Кокаин попадает в Европу через Атлантический океан морскими и воздушными путями в главные пункты приема в Испании (Галисия), Португалии, Нидерландах, Бельгии и Франции. Традиционные исторические и лингвистические связи с Латинской Америкой обусловливают ведущую роль Испании и Португалии в наркобизнесе. Самые важные базы по переправке кокаина в Европу расположены в Северной Испании, самые крупные партии наркотика в последние годы были перехвачены в Испании или Португалии.

Кокаин также попадает в Европу через Карибы, что объясняется традиционными связями островов с некоторыми государствами ЕС: Кюрасао — с Нидерландами, Ямайки — с Великобританией. В бизнес всё больше вовлекаются европейские заморские территории, такие как французские департаменты Гваделупа и Мартиника. Быстроходные лодки и грузовые суда до сих пор считаются самыми распространенными транспортными средствами для перевозки наркотиков. В 2005 г. колумбийские власти сообщили о том, что ими захвачена строящаяся подводная лодка, на которой перевозчики собирались доставлять через Карибское море в Европу до 15 тонн кокаина. В то же

---

[1] См.: European Commission 2009.A Report on global illicit drugs markets 1998–2007. P. 37.

[2] См.: Europol.OCTA 2008. EU Organised Crime Threat Assessment. P. 21.

время роль воздушного транспорта в наркотрафике неуклонно возрастает. Ежегодно до 30 т кокаина перевозится из Южной Америки и Карибских островов в крупнейшие европейские аэропорты Нидерландов, Испании, Франции.

Европейский союз является вторым по величине после США рынком сбыта кокаина — в страны ЕС ежегодно ввозится 250 тонн наркотика. В 2004 г. в ЕС было перехвачено 75 тонн, из которых около 65% в Испании и Нидерландах, что свидетельствует о ключевой роли этих стран в наркобизнесе[1]. Здесь находятся пункты распространения кокаина в другие государства-члены, его поставки внутри ЕС контролируют колумбийские криминальные организации при ведущей роли испанских посредников.

Нидерланды играют ведущую роль в Европе как центр транспортировки, хранения, производства и комплектования партий наркотиков различных видов. Очень часто наркотики перевозятся в специальных секретных отделениях, встроенных в грузовые контейнеры, содержащие легальный товар.

Связи между преступными организациями, специализирующимися на трафике одного вида наркотиков, укрепляются. Так, южноамериканские группы меняют партии кокаина на героин у турецких, которые, в свою очередь, закупают синтетические препараты у европейских производителей. Таким образом, в одной партии транспортируется кокаин, героин, марихуана и амфетамин. Многие криминальные группировки специализируются на распространении разных видов наркотиков. Часто в процессе специального расследования функционирования нелегального кокаинового рынка удаётся захватить, кроме того, героин, марихуану, а заодно и крупные партии нелегально ввезенного оружия. Наркобизнес действует под прикрытием вполне законной сети баров, ресторанов, агентств недвижимости и путешествий. Особенно широко в наркотрафик вовлечены компании, занимающиеся экспортом/импортом продовольствия.

Борьба с наркотрафиком — ответ Евросоюза

Антинаркотическая политика Евросоюза проводится совместно Сообществом и государствами-членами; в некоторых областях, особенно в торговой политике, противодействии незаконному обороту пре-

[1] См.: Europol. Serious Crimes Overview. Drugs 2006. P. 4.

курсоров, отмывании денег, государства-члены передали свою компетенцию на наднациональный уровень.

В остальных сферах борьбы с наркотиками Комиссия обладает полномочиями, которые делит с государствами-членами — способствует достижению ими общих позиций и проводит согласованную политику, например в международном сотрудничестве. Специальная структура — Горизонтальная группа по наркотикам при Совете ЕС состоит из представителей Комиссии и государств-членов и собирается ежемесячно для того, чтобы анализировать и направлять антинаркотическую деятельность. Создание институтов Евросоюза, ответственных за координацию действий национальных государств — Европола и Евроюста, постепенно способствует налаживанию информационного обмена между странами ЕС, ознакомлению с наиболее успешными практическими результатами друг друга. При этом оперативные функции выполняют собственные полицейские силы стран, которые часто проводят совместные многосторонние рейды при координирующей роли Европола. В информационном обеспечении расследований важную роль играет и Евроюст, в то время как сами расследования проводятся силами государств-членов.

Действия на наднациональном уровне направлены на координацию деятельности государств-членов. В сфере здравоохранения Комиссия дополняет работу национальных служб по уменьшению ущерба, наносимого здоровью граждан наркотиками, включая информационные кампании по предотвращению наркомании. Противодействие наркотрафику является важным элементом сотрудничества национальных полицейских, таможенных служб и судебных органов. Наконец, ЕС предпринимает антинаркотические действия в международном контексте, сочетая политические инициативы (планы действий и диалоги со странами в разных регионах мира) с оказанием помощи посредством программ развития.

С конца 1990-х гг. Европейский союз разрабатывает комплексную стратегию действий в сфере наркотиков. В декабре 2004 г. Совет утвердил антинаркотическую Стратегию ЕС на 2005–2012 гг., в рамках которой разработаны два плана действий, каждый на четырёхлетний период[1]. Стратегия, в свою очередь, является приложением к Гаагской программе развития пространства свободы, безопасности и правосудия на 2005–2010 гг. В разделе 2.8 Гаагской программы подчеркивается, что

[1] См.: EU Drugs Strategy (2005–2012). Council of the European Union. Brussels, 22 November 2004, 15074/04.

Action Plans on Drugs that will implement the Strategy; European Union Strategy on Drugs for the years 2005–2012.

Евросоюз выступает за «всеобъемлющий, сбалансированный и междисциплинарный подход к решению проблемы наркотиков. Этот подход должен быть основан на сочетании, во-первых, действий по профилактике наркотических заболеваний и помощи по избавлению от наркозависимости; во-вторых, борьбы с незаконным оборотом наркотиков, прекурсоров и отмыванием денег и, в третьих, усилением международного сотрудничества»[1].

Стратегия основана на соответствующих конвенциях ООН, которые служат основными антинаркотическими правовыми инструментами (Единая конвенция о наркотических средствах 1961 г. с поправками, внесенными Протоколом 1971 г., Конвенция о психотропных веществах 1971 г. и Конвенция о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г.). Кроме того, на специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 1998 г., посвящённой проблеме наркотиков, была подчеркнута важность интегрированного и сбалансированного подходов, в соответствии с которыми одновременное сокращение и предложения, и потребления наркотиков многократно усиливает эффективность антинаркотической политики, так как они являются её составными элементами[2].

В Стратегии заявлены основные цели политики Евросоюза:

— достижение высокого уровня здравоохранения и социального равенства в ЕС посредством деятельности Сообщества, дополняющей национальную политику государств-членов по профилактике и сокращению употребления наркотиков, наркозависимости и ущерба здоровью граждан;
— обеспечение безопасности общества путём сотрудничества государств-членов в борьбе с незаконным производством и транспортировкой наркотиков и поставкой прекурсоров, а также усиление превентивных действий против преступлений, связанных с наркотиками;
— усиление механизмов координации действий на национальном, региональном и международном уровнях, что должно увеличить эффективность политики в области наркотиков как в самом Евросоюзе, так и в международном контексте, в его отношениях с партнёрами. В связи с этим Стратегия призывает к более чет-

---

[1] The Hague Programme of November 2004: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union (2005/C 53/01). Official Journal 53 of 3 March 2005. P. 12.

[2] См.: *Blom T.* From the Hague to the Hague: Programmes against Drugs Use. De Zwaan J.W., Goudappel F. (eds). Freedom, Security and Justice in the EU. The Hague, 2006. P. 254.

кому определению позиции ЕС в международных организациях, прежде всего ООН.

Стратегия концентрируется на двух важнейших направлениях политики — сокращении предложения и потребления наркотиков, а также включает и другие темы: международное сотрудничество, научные исследования, обмен информацией. В сфере сокращения спроса Стратегия ЕС нацелена на конкретные результаты: уменьшение «до известной степени» потребления, наркозависимости, ущерба от наркомании, социальных рисков посредством создания эффективной всеобъемлющей системы сокращения спроса, что предполагает предупреждение наркозависимости, в том числе вмешательство на самой ранней стадии привыкания к наркотикам, уменьшение вреда здоровью, реабилитация наркоманов и их возвращение к нормальной жизни. В Стратегии также уделяется внимание проблемам, вызванным употреблением незаконно приобретенных психоактивных средств вместе с сигаретами, алкоголем и разрешёнными обычными лекарствами.

В направлении сокращения предложения Стратегия и Планы действий предусматривают к 2012 г. добиться повышения эффективности деятельности правоохранительных ведомств государств-членов и ЕС в целом по противодействию изготовлению и транспортировке наркотиков, поставке прекурсоров, в том числе и для синтетических наркотиков, использованию доходов от наркобизнеса для финансирования терроризма, а также отмыванию денег. Борьба с организованной преступностью требует также интенсификации действий по предотвращению преступлений, связанных с наркотиками, и координации сотрудничества на национальном и региональном уровнях с использованием имеющихся правовых инструментов, таких как Конвенции ООН, а также рамочные решения Совета ЕС.

Важность международного сотрудничества подчёркивается в Стратегии в связи с необходимостью борьбы с укреплением международных криминальных сетей и предотвращением преступлений, связанных с развитием наркобизнеса. Для выполнения поставленных задач в Стратегии подчеркивается роль совместных групп по расследованию преступлений, европейского ордера на арест при должном применении этого инструмента, а также Европола и Евроюста, координирующих действия государств-членов. Для реализации Стратегии прилагаются Планы действий, в которых содержится перечень конкретных действий и целей, что даёт возможность оценки достижений государств-членов. В Планах действий анализируются сильные и слабые стороны международного сотрудничества правоохранительных органов по противодействию наркоугрозе.

Первый План в рамках Стратегии (2005–2008) был принят в 2004 г. и содержал ряд задач, которые не были выполнены в предыдущие годы. Прежде всего, это действия с целью одновременного установления баланса между борьбой с производством и незаконной транспортировкой наркотиков и профилактическими действиями по сокращению их употребления[1].

В декабре 2008 г. Совет ЕС принял очередной предложенный Комиссией План действий на 2009–2012 годы[2]. В приоритетных направлениях Плана предлагается улучшить координацию действий государств-членов, а также международное сотрудничество; сократить потребление наркотиков и их распространение; исследовать феномен наркотиков. План состоит из трёх разделов. Во-первых, государствам-членам рекомендуется следовать «глобальной стратегии» посредством скоординированных подходов к снижению предложения наркотиков, лечению наркоманов, предупредительных мер. Во-вторых, предусматривается повышение эффективности полицейских и таможенных служб для блокирования основных путей наркотрафика. Третья часть плана предлагает вовлечение гражданского общества в борьбу с наркотиками. Ж. Барро, вице-председатель Комиссии, обратил внимание на проблему наркоманов за рулем, напомнив о разработке специального теста по выявлению степени наркотического воздействия на водителя в рамках финансируемой Комиссией программы «Друид».

Для оценки результатов, достигнутых в ходе выполнения каждой из задач, предложены специальные индикаторы и механизмы, прежде всего, доклады Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании и Европола. На основе этих документов составляется ежегодный отчет Комиссии о выполнении планов. Государства — члены ЕС, в свою очередь, имеют на вооружении национальные антинаркотические планы действий, более половины из них практически полностью воспроизводят структуру и задачи плана Евросоюза.

В декабре 2009 г. Франция призвала Евросоюз разработать антинаркотический пакт по образцу принятого в октябре того же года Пакта об иммиграции. Предполагается, что в этом документе будут сформулированы цели и стратегия по борьбе с наркотиками, разработан план её реализации с точными датами для каждого мероприятия, который будет исполняться совместно со странами за пределами Евросоюза, от-

---

[1] См.: EU Drugs Action Plan (2005–2008). Official Journal of the European Union, C 168/1, 8.7.2005.

[2] См.: Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on an EU Drugs Action Plan for 2009–2012. Brussels, 18.9.2008, COM(2008) 567/4.

куда поставляются наркотики. В своем интервью газете «Фигаро» Б. Ортфё, министр внутренних дел Франции, выразил обеспокоенность ростом взаимодействия наркобизнеса и террористических организаций, взявших наркотрафик под свой контроль. Требование французского министра о замораживании счетов организаторов трафика можно выполнить лишь в масштабах всего Евросоюза. В связи с этим ЕС возлагает надежды на вступивший в силу 1 декабря 2009 г. Лиссабонский договор, в котором, в частности, учреждается Комитет внутренней безопасности ЕС (COSI), которому предстоит выполнять текущий и разрабатывать новый план действий совместно с Европолом и Евроюстом[1].

Борьба с наркотрафиком ведётся в соответствии со Стратегией в трёх направлениях:

— оперативное взаимодействие государств-членов при поддержке и участии Европола, Евроюста, антинаркотических морских центров MAOC-N и CELAD (см. ниже);
— формирование антинаркотического законодательства ЕС;
— международное сотрудничество.

Оперативное взаимодействие государств — членов ЕС

Отдел Европола по борьбе с наркотиками, созданный ещё в 1994 г., оказывает поддержку оперативным действиям государств-членов в борьбе с производством и трафиком героина, кокаина, синтетических препаратов и прекурсоров, поддерживая непосредственные контакты с соответствующими ведомствами этих государств. Чаще всего страны ЕС объединяют усилия в борьбе с преступными группировками, действующими на их территории. Аналитическая служба занимается сбором, обработкой и распространением информации, выпускает доклады о ситуации с наркотиками в ЕС, каталоги и бюллетени. Специальная секция Отдела по героину сосредоточена на снабжении информацией и экспертизой государств — членов ЕС и стран, заключивших с Европолом соответствующие соглашения. Например, в рамках специального проекта «Мустард» страны ЕС получают помощь в борьбе против деятельности турецких группировок в ЕС и за его пределами, которые специализируются на поставках героина. «Кокаиновая» секция разрабатывает проект «Кола», направленный на выявление ла-

[1] См.: Bulletin Quotidien Europe. 11.12.2009. No 10038.

тиноамериканских, главным образом колумбийских, преступных группировок, занимающихся транспортировкой кокаина.

Информационная система о кокаине Европола (ECLS) содержит сведения о конфискации партий наркотиков, результатах операций, знаках и марках наркотиков, фотоматериалы. Те же функции выполняет и Информационная система по экстази (EELS) в секции синтетических наркотиков. В рамках проекта «Синержи» секция отвечает за сбор и анализ информации о синтетических наркотиках и прекурсорах, а также о преступных группах, занимающихся их производством и трафиком. Одна из крупных операций, которую поддерживает секция, была начата по инициативе Швеции, она сконцентрирована на противодействии распространению амфетамина. Государства-члены получают помощь экспертов по уничтожению обнаруженных предприятий по изготовлению синтетических наркотиков.

В Отделе функционирует и информационная система о подпольных лабораториях (EILCS), в которую стекаются сведения о производстве синтетических наркотиков, местах их хранения, оборудовании, поставляемом в лаборатории. Например, существует специальная программа в рамках ООН, в которой участвует Европол, она помогает прослеживать, каким образом в распоряжение подпольных лабораторий попадают машины по производству таблеток и другое оборудование.

В последнее десятилетие ряд государств-членов, расположенных по пути наркотрафика в Атлантике, постоянно выражали недовольство существующими ограничениями политики безопасности Евросоюза, которые не давали возможности заинтересованным странам продвинуться дальше остальных по пути более тесного сотрудничества в борьбе с наркотрафиком. Между тем морской транспорт по-прежнему остаётся основным средством доставки наркотиков в европейские государства. Для уменьшения затрат организаторы преступных структур приобретают аварийные либо подлежащие списанию плавсредства. Традиционные маршруты наркотрафика из Южной Америки в Европу постоянно изменяются, создаются крупные перевалочные базы в странах Африки для последующей переброски наркотиков в Европу, в основном в Португалию и Испанию. В конце концов в сентябре 2007 г. правительства семи стран ЕС — Великобритании, которая стала инициатором предложения, Франции, Ирландии, Италии, Нидерландов, Португалии и Испании — подписали договор об учреждении в Лиссабоне Морского оперативно-аналитического центра по борьбе с наркотиками (MAOC-N). Зоной его ответственности стала обширная акватория от мыса Доброй Надежды до Норвежского моря. В дея-

тельности Центра участвуют представители полицейских, военных, специальных антинаркотических служб стран-участниц, в роли наблюдателя выступают США. Комиссия ЕС участвует в финансировании деятельности Центра, выделив небольшую сумму — 661 тыс. евро на расходы по оплате сотрудников и оборудования до 2010 года[1]. По существу, создание MAOC-N стало неформальным примером продвинутого сотрудничества государств-членов, к которому могут присоединиться и другие страны Евросоюза. В планах Евросоюза учреждение ещё двух центров — в Аккре, столице Ганы, и Дакаре, столице Сенегала, которые могли бы взаимодействовать с MAOC-N[2].

В сентябре 2008 г. в дополнение к существующему был открыт новый региональный Центр борьбы с наркотрафиком в Средиземноморье — CECLAD-M. Цели создания новой организации — повысить эффективность борьбы против наркотрафика в регионе и сократить доступность потребления наркотиков; усилить сотрудничество между государствами Северного и Южного Средиземноморья; улучшить координацию обмена информацией и её перехвата в международном масштабе; заложить основы для создания международной сети по борьбе с наркотиками. CECLAD-M будет функционировать в непосредственной связи с центром MAOC-N и американским агентством JIATF в рамках совместного проекта ЕС и США против наркотрафика.

Формирование антинаркотического законодательства ЕС

Большинство стран ЕС в своем законодательстве разделяют торговцев-перевозчиков наркотиков, которые являются операторами на наркорынках, и потребителей или наркозависимых, считающихся покупателями или жертвами в зависимости от того, требуется ли им специальное лечение либо нет. В то же время в ряде стран ЕС с 2001 г. были сокращены сроки уголовного наказания за хранение наркопрепаратов в ограниченных количествах для личного потребления. Вместо уголовного преследования потребителям наркотиков предоставлены широкие возможности лечения, однако мягкое отношение к наркоманам сопровождается жёсткими условиями: при попытке уклониться от лечения уголовное преследование может быть возобновлено.

---

[1] См.: European Parliament. Debates. Thursday, 15 January 2009. Strasbourg. Annex (Written answers) — Questions to the Commission.

[2] См.: Bulletin Quotidien Europe. 11.12.2009. No 10038.

В Европе наблюдается общая тенденция замены тюремного заключения за потребление и хранение каннабиса в небольших количествах на альтернативное наказание. Этот наркотик отличается от других препаратов как в законодательстве, так и в судебной практике. Напротив, преследование подозреваемых в наркотрафике повсеместно ужесточается особенно в случае, когда наркотики поставляются молодым потребителям. Например, продажа запрещённых препаратов несовершеннолетнему в Люксембурге может повлечь пожизненное заключение. Даже в Нидерландах, стране, известной своим почти легкомысленном отношении к марихуане, наказание за трафик достигает 16 лет тюрьмы[1].

Таким образом, широкомасштабное производство наркотиков и наркотрафик признаются одними из самых серьёзных видов преступлений в Европейском союзе. Первой инициативой ЕС в этом направлении стала ратификация государствами — членами ЕС Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г. На наднациональном уровне в рамках торговой политики в 1990 г. был принят соответствующий регламент 3677/90, а затем в 1991 г. была принята директива против отмывания денег в контексте законодательства о едином внутреннем рынке. Основываясь на статье 12 Конвенции ООН, ЕС разработал два инструмента контроля над прекурсорами. Первый из них — регламент 1990 г. с дополнениями в 1992 и 1997 гг. имел целью противодействие продаже прекурсоров за пределы Сообщества. Второй инструмент — директива 1992 г. с поправками в 1993 и 2001 гг. предназначалась для контроля за оборотом прекурсоров в рамках единого внутреннего рынка.

Дальнейшее развитие антинаркотического законодательства ЕС базировалось на Маастрихтском договоре и его Амстердамской редакции. По статье 3 (1e) Амстердамского договора борьба с незаконным оборотом наркотиков была отнесена к тем сферам политики ЕС, где гармонизация соответствующих законов признавалась возможной. Регламенты и директивы, принятые в 1990-х гг., были усовершенствованы с целью усиления контроля над оборотом прекурсоров как внутри ЕС, так и за его пределами. Действующее законодательство по отмыванию денег предусматривает специальные положения против отмывания доходов от наркобизнеса[2].

---

[1] См.: *Steves R.* Drug in the European Union. (http://www.ricksteves.com/about/pressroom/activism/drugpolicy.htm).

[2] См.: Council Framework Decision 16 October 2001 on money laundering, dealing with the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of the proceeds of crime. OJ C 326 of 21.11.2001.

Непосредственно борьбе с наркотрафиком посвящено рамочное решение о минимальных стандартах квалификации преступлений в данной сфере и наказаний за их совершение, принятое в 2004 году[1]. В статье 2 рамочного решения приводятся признаки преступления, за совершение которого государства-члены должны ввести уголовное наказание:

— производство, переработка, добыча, изготовление, распространение, торговля, доставка, посредничество, в том числе при транзите, транспортировка, импорт и экспорт наркотиков; в статье специально оговаривается, что покупка наркотиков с целью совершения вышеперечисленных действий также наказуема;
— культивация опиумного мака, кустов коки или плантаций марихуаны;
— изготовление, распространение и транспортировка прекурсоров для незаконного производства наркотиков.

За совершение упомянутых действий предполагаются различные наказания. За преступление без отягчающих обстоятельств срок наказания устанавливается от одного до трёх лет тюремного заключения. Срок может быть гораздо больше (от пяти до десяти лет), если в преступлении задействовано большое количество наркотических средств или самых опасных их видов, употребление которых наносит тяжелый вред здоровью человека, а также если в результате преступных действий пострадало очень много людей. Самым строгим образом (от десяти лет) карается участие в преступной группе, занимающейся наркобизнесом.

Содержание рамочного решения не вызывает вопросов. Проблема совсем в другом. Изменение национальных антинаркотических законов вовсе не приводит автоматически к позитивным результатам на практике, такова отличительная черта правоприменительной практики государств-членов и в других сферах противодействия организованной преступности. Препятствия к правовому сотрудничеству государств Европы были преодолены, по существу, уже в 1920-е гг., когда многие из них входили в Лигу Наций и подписали договоры и конвенции, разработанные в рамках этой организации. Трудности антинаркотического сотрудничества в настоящее время выявляются при попытках найти преступников и доказать, что они совершают противоправные действия. Поэтому выход из создавшейся ситуации следует искать в усилении взаимодействия государств-членов именно в пра-

[1] Council Framework Decision 2004/757/JAI of 25 October 2004 laying down minimum provisions on the constituent elements of criminal acts and penalties in the field of illicit drug trafficking. OJ L 335 of 11.11.04 (9370/1/06 REV 1 JV/mp 4).

вопримененительной практике с привлечением, когда это необходимо, Европола, Евроюста, стран, не входящих в ЕС, и международных организаций. Положительного результата можно также добиться реализацией предложений об усилении оперативного сотрудничества государств-членов, а именно: совместных следственных бригад, таможенных операций и расследований, в особенности, если такое сотрудничество подкрепить интенсивным обменом информацией. В этой связи существенные изменения могут быть внесены Лиссабонским договором, в котором предусматривается реформа полицейского и уголовно-правового сотрудничества государств-членов в сторону гораздо большей согласованности их действий, а также повышение роли Европола и Евроюста.

Международное сотрудничество

Ещё в 1909 г. Шанхайская опиумная комиссия констатировала необходимость взаимодействия всех государств мира в решении этой проблемы. Положения о международном сотрудничестве содержатся и в Гаагской конвенции о наркотиках 1912 г. Евросоюз принимает участие в обсуждении проблем, связанных с распространением наркотиков, на глобальном уровне, где стремится доказать правомерность своей политики — сбалансированного подхода, предлагающего одновременное сокращение спроса и предложения наркотиков. При этом международное сотрудничество ЕС основывается на принципах, принятых специальной сессией Генеральной Ассамблеи ООН по наркотикам в 1988 г.; среди них — общая ответственность международного сообщества за сложившуюся наркоситуацию в мире и противодействие трафику с опорой на согласованность действий всех государств.

Комиссия ЕС вместе с государствами-членами входит в состав Дублинской группы, созданной в 1990 г. и включающей также США, Канаду, Австралию, Норвегию и Японию. Группа проводит неформальные консультации и обмен информацией по глобальным, региональным и специфическим национальным проблемам незаконного производства наркотиков, трафика и потребления; составляет доклады о наркоситуации в различных регионах мира и даёт соответствующие рекомендации. Аналогичные функции на европейском уровне выполняет группа Помпиду при Совете Европы, где ЕС и государства-члены играют ведущую роль.

Международное сотрудничество в рамках политики Евросоюза в области наркотиков основано на пяти базовых элементах:

— политический диалог;
— планы взаимодействия со странами и регионами мира;
— международные соглашения по предотвращению торговли прекурсорами;
— соглашения о торговых преференциях;
— финансирование программ по противодействию наркотикам.

Стратегическими приоритетами международного сотрудничества ЕС называет противодействие наркотрафику по «кокаиновому» и «героиновому» путям, мотивируя такое решение тем, что маршруты транспортировки каннабиса и синтетических наркотиков установить очень сложно. Отсюда и два основных направления взаимодействия: первое — с Афганистаном, Ираном, Пакистаном и транзитными государствами, в том числе со странами Центральной Азии, Балкан и Россией; и второе — с государствами Латинской Америки и Западной Африки.

Политический диалог поддерживается посредством регулярных встреч представителей Евросоюза с ключевыми партнёрами в борьбе с наркоугрозой — каждые полгода с США, ежегодно — с Россией и Ираном. Диалог с Латинской Америкой и Карибским регионом происходит в форме ежегодных заседаний так называемого «механизма координации и сотрудничества по наркотикам» и «диалога высокого уровня по наркотикам» со странами Андского региона. Ещё в 1990-е гг. ЕС заключил ряд двусторонних договоров по противодействию незаконной торговле прекурсорами со странами Андского Пакта, Мексикой, США, Чили и Турцией. Комиссия и государства-члены участвовали в международных операциях по предотвращению незаконной торговли прекурсорами — «Пурпур», «Топаз», «Призма».

В рамках взаимодействия с ООН проводятся регулярные консультации для оценки наркоситуации и ответных действий мирового сообщества, меры улучшения сотрудничества правоохранительных ведомств, усиления пограничного контроля, обмен информацией о транспортировке прекурсоров и отмывании денег. Следует подчеркнуть, что в плане обмена информацией и получения объективной картины происходящего нет никаких проблем. Маковые плантации зафиксированы на спутниковых фотографиях и аэрофотоснимках; известны также места, где находятся нарколаборатории и предприятия, поставляющие прекурсоры. Для транспортировки наркотиков в столь значительных объёмах, что они угрожают безопасности целых стран, должны быть задействованы огромные транспортные потоки, которые не могут оставаться незамеченными[1].

---

[1] См.: *Хохлов И.И.* Указ. соч. С. 58–69.

По существу, Евросоюз может предложить Афганистану, Ирану и Пакистану лишь техническую и финансовую помощь в приобретении оборудования и подготовке квалифицированных кадров для охраны границ и расследования преступлений. Так, ЕС рассчитывает на международную поддержку новой программе по укреплению охраны границ в Афганистане.

Ведущую роль в противодействии наркобизнесу в Афганистане взяли на себя государства-члены ЕС, в первую очередь, Великобритания, а также Германия и Италия. В течение нескольких лет Евросоюз пытался оказать поддержку Национальной стратегии по контролю за наркотиками (НСКН) Афганистана, разработанной при непосредственном участии Великобритании, однако уже очевиден провал стратегии. Вряд ли можно надеяться на поддержку США в борьбе с наркотрафиком в Европу, так как он напрямую не является для Америки угрозой. В целом же взаимодействие силовых структур как на региональном, так и на международном уровнях не приносит должного эффекта. Стратегия ООН — «пояс безопасности вокруг Афганистана» — предназначалась для блокировки трафика во всех направлениях, без приоритетного внимания отдельным маршрутам. Тем не менее стратегия не работает «из-за множества "брешей" по всему периметру и, прежде всего, в Туркмении и на многих отрезках афгано-таджикской границы»[1].

Сотрудничество России и Евросоюза

В последние годы Россия стала «мировым лидером — рынком сбыта и потребителем опиатов, прежде всего, героина»; на её долю приходятся 21% всего производимого героина и 5% всех опиумосодержащих наркотиков. Наркотрафик из Афганистана назван одной из самых ощутимых угроз национальной безопасности[2].

По данным ООН, процент российского населения, вовлеченного в злоупотребление опиатами, в 5–8 раз превышает соответствующий показатель в странах ЕС. Непосредственно у российских границ хранятся огромные запасы опиатов, достигающие триллиона разовых

---

[1] *Зеличенко А.Л.* Указ. соч. См. также: European Commission 2009. A Report on global illicit drugs markets 1998–2007. P. 67.

[2] Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. Парламентские слушания 19 февраля 2009 г. на тему «О причинах и последствиях "афганского наркотрафика" для Российской Федерации, законодательных и иных мерах по защите общества от наркоагрессии». Выступление директора ФСКН В. Иванова (http://www.stratgap.ru/pages/strategy/3662/3886/3701/ index.shtml).

доз[1]. При этом приходится констатировать, что государства, взявшие на себя ответственность за ситуацию в Афганистане, демонстрируют бездействие в борьбе с афганским трафиком. Так, с момента введения в Афганистан военных контингентов США и НАТО в 2001 г. производство опиатов за семь лет выросло в 44 раза[2].

В практическом сотрудничестве Россия опирается на совместные действия в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), Организации Центральноазиатского сотрудничества, Центральноазиатского меморандума по наркотикам и других региональных структур, заинтересованных в создании «пояса антинаркотической безопасности» по периметру афганских границ. Взаимодействие с Евросоюзом могло бы стать логическим звеном в раскрытии и ликвидации всей цепочки международных преступных группировок, занимающихся поставками и реализацией афганских наркотиков, а также транспортировкой синтетических препаратов в обратном направлении.

Правовой основой сотрудничества России и Евросоюза в борьбе с наркотрафиком является статья 84 Раздела VII Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве «Сотрудничество по предотвращению противоправной деятельности», где стороны заявили о сотрудничестве с целью предотвращения незаконного оборота наркотических и психотропных средств[3]. В 2000 г. Совет сотрудничества Россия–ЕС утвердил План совместных действий по борьбе с организованной преступностью, предложенный Евросоюзом[4]. Борьба с незаконным оборотом наркотиков признана среди приоритетных областей сотрудничества.

Положения Плана получили дальнейшее развитие в решении саммита России–ЕС 31 мая 2003 г. в Санкт-Петербурге о разработке концепции четырёх пространств, в том числе общего пространства свободы, безопасности и правосудия. Особым пунктом в Заявлении саммита был выделен совместный ответ угрозе распространения наркотиков. Стороны особо отметили озабоченность в связи с культивированием и нелегальной транспортировкой наркотиков из Афганистана через Центральную Азию в Россию и дальше в страны ЕС. В Заявлении было подчёркнуто, что стороны «привержены более тесному

---

[1] См.: UN Office on Drugs and Crime. «Addiction, Crime and Insurgency». October 21, 2009. P. 3.

[2] О причинах и последствиях «афганского наркотрафика» для Российской Федерации. С. 3.

[3] См.: Соглашение о Партнёрстве и Сотрудничестве. 24 июня 1994. С. 43.

[4] См.: http://www.delrus.cec.eu.int/ru/images/pText_pict/329/Action%20plan%20to%20fight%20crime_rus.doc.

сотрудничеству с Переходной администрацией Афганистана (ПАА), ООН и основными международными партнёрами в реализации стратегии борьбы против наркоторговли, разработанной ПАА и Великобританией в консультациях с ЕС, "восьмёркой", ООН и другими донорами»[1].

Следующим шагом в разработке политической и правовой базы сотрудничества стало подписание Соглашения о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европолом в Риме 6 ноября 2003 г. Россия и Евросоюз подтвердили свои намерения взаимодействовать в сфере предупреждения, выявления, пресечения и расследования преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров[2]. В рамках соглашения методы взаимодействия сводятся, по существу, к обмену представляющей взаимный интерес стратегической и технической информацией «о новых видах наркотических средств и психотропных веществ, обнаруженных в незаконном обороте, технологиях их изготовления и используемых при этом веществах, а также новых методах исследования и идентификации наркотических средств и психотропных веществ» на основании запросов сторон.

Соглашение между Россией и Европолом 2003 г. было несомненным шагом вперед в деле обмена информацией об изготовлении и транспортировке наркотиков. Однако обмен стратегической (аналитической) и технической информацией явно недостаточен для того, чтобы сотрудничество с Европолом действительно приносило практическую пользу в борьбе против наркомафии. Следующий шаг, который предстоит сделать России и Европолу, — заключить оперативное Соглашение о защите информации в целях обмена персональными данными. Именно такое соглашение даст сторонам возможность обмена информацией персонального характера, необходимой для идентификации преступных группировок и их состава. Данное положение зафиксировано и в «Дорожной карте» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия», утвержденной в числе четырёх «дорожных» карт на саммите Россия–ЕС в мае 2005 года[3].

---

[1] Саммит Россия–ЕС, 31 мая 2003 года, Санкт-Петербург. Совместное заявление (http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_310.htm).

[2] Саммит Россия–ЕС. 6 ноября 2003, Рим. Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_495.htm).

[3] «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия (http://www.ru/text/docs/2005/05/88012.shtml).

В «дорожной карте» соединены звенья одной цепи — противодействие как спросу, так и предложению наркотиков, что способствует более продуктивному взаимодействию стран-поставщиков наркотических веществ, стран транзита и стран-потребителей. Очевидно, что именно такое взаимодействие требуется сегодня, так как Россия и страны ЕС выступают одновременно и поставщиками, и потребителями, и транзитными коридорами наркотиков. В данной связи представляется весьма уместным предложение «проводить обмен опытом по вопросам снижения спроса на наркотики, предотвращение и лечение наркомании и реабилитации лиц с наркотической зависимостью, включая группы высокого риска, в целях предупреждения распространения ВИЧ/СПИДа и других заболеваний»[1]. Для этого «дорожная карта» предполагает активизацию контактов между Министерством здравоохранения Российской Федерации и Европейским центром мониторинга наркотиков и наркозависимости.

В «дорожной карте» упоминается сотрудничество в рамках международных и региональных форумов, которое развивается в последние годы. Таким образом, стороны признают глобальный характер бедствия, роль ООН как центра сотрудничества и Конвенции ООН о борьбе против незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ 1988 г., документа, устанавливающего основные рамки взаимодействия. Речь также идёт о новых ориентирах в борьбе с афганским наркотранзитом и поставками в Афганистан химических прекурсоров. «Дорожная карта» призывает совместно работать в существующих международных форматах для «повышения возможностей государств, непосредственно граничащих с Афганистаном и основными государствами транзита, в пресечении контрабандных поставок наркотиков из Афганистана за границу, а также прекурсоров для их производства, уделять внимание задачам выявления и пресечения деятельности транснациональных преступных группировок, участвующих в незаконном обороте афганских наркотиков, а также оказывать поддержку афганским правоохранительным структурам».

С практической точки зрения, помимо обмена информацией о наркотрафике в рамках Соглашения с Европолом, противодействие наркоугрозе основывается на двустороннем сотрудничестве соответствующих служб России и стран Евросоюза. «Дорожная карта» призывает активизировать такие контакты: «содействовать, в надлежащих случаях, осуществлению проектов проведения операций между национальными правоохранительными органами для борьбы с неза-

[1] Там же.

конным оборотом наркотиков через государственные границы, в том числе с использованием способов контролируемых поставок, для пресечения каналов незаконной транспортировки и пресечения преступной деятельности в этой области». Специальные ежегодные операции на территории нескольких государств в рамках программы «Канал» с участием правоохранительных органов стран ОДКБ проводятся уже несколько лет и нацелены на перекрытие каналов контрабанды афганских опиатов на территорию государств Евразийского региона, синтетических наркотиков из Европы, кокаина из Латинской Америки, пресечение незаконного поступления прекурсоров в центральноазиатские государства и Афганистан, а также осуществление комплексных мероприятий по пресечению легализации наркодоходов, изъятие из незаконного оборота оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ. Отличительной особенностью операции «Канал-2009» были названы реальные шаги по созданию фрагментов антинаркотического пояса безопасности вокруг Афганистана для того, чтобы нанести удар по центральноазиатскому трафику. По данным ФСКН, в общей сложности в ходе операции «Канал-2009» из незаконного оборота изъято 115 тонн 958 кг наркотических средств, психотропных и сильнодействующих веществ, что существенно превысило результаты операции «Канал-2008», в ходе которой удалось перехватить 30 тонн 402 кг. Кроме того, результатом совместных действий стало изъятие около 2 тыс. единиц огнестрельного оружия, почти 53 тыс. единиц боеприпасов[1].

Россия выступает за консолидацию позиций стран ШОС, ОДКБ и других российских партнёров в признании афганского наркопроизводства угрозой миру и безопасности и считает, что соответствующее решение должно быть принято на заседании Совета Безопасности ООН. Кроме того, при продлении мандата ООН в Афганистане российская поддержка справедливо может быть обусловлена требованием к находящимся в Афганистане формированиям уничтожать опиумный мак. До сих пор, по словам генерального секретаря Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ) Н. Бордюжи, НАТО уклоняется от сотрудничества с ОДКБ даже по конкретным проектам, в том числе касающимся пресечения поставок опиатов в страны Европы[2].

---

[1] Управление по взаимодействию с общественностью и СМИ ФСКН России. Об итогах второго этапа международной оперативно-профилактической операции «Канал-2009». (http://www.narkotiki.ru/gnk_6739.html).

[2] См.: Пресечь наркотрафик // RBK Daily. 26.12.2008.

Между тем Евросоюз и государства-члены являются объективными союзниками России, имея сходные проблемы и интересы. В апреле 2007 г. участники седьмого заседания Постоянного совета партнёрства Россия–ЕС пришли к выводу, что для эффективной борьбы с накротрафиком из Афганистана необходимо улучшать контроль на границах и добиваться большего сотрудничества стран-соседей и транзитных стран, а также расширять международное взаимодействие в различных форматах с целью снижения наркоугрозы, исходящей из Афганистана[1].

В этой связи заслуживает внимания начавшееся сотрудничество Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) и Европейского центра мониторинга наркотиков и наркомании (ЕЦМНН). В сферу компетенции ФСКН входит взаимодействие и информационный обмен с международными организациями и компетентными органами иностранных государств в области противодействия незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров. Главный акцент в международном антинаркотическом сотрудничестве направлен на обмен оперативной информацией и проведение совместных операций.

26 октября 2007 г. в ходе саммита ЕС–Россия в Мафре (Португалия) бывший в то время директором ФСКН В. Черкесов и исполнительный директор ЕЦМНН В. Гетц подписали Меморандум о взаимопонимании. В Меморандуме стороны заявили о своем намерении осуществлять обмен информацией о потреблении наркотиков в Российской Федерации и государствах — членах ЕС, профилактике наркопреступности, новых видах наркотиков, технологии их производства, изучать возможности совместных методов мониторинга незаконного потребления наркотиков и гармонизированных показателей оценки наркоситуации[2]. Документ не является международно-правовым договором и, соответственно, не предполагает наличие никаких правовых обязательств, стороны лишь заявили о своем желании продвигаться к сотрудничеству по обмену информацией и подготовке специалистов. Тем не менее проработка проблемы на экспертном уровне, информационная поддержка оперативным действиям может быть весьма полезна.

---

[1] Совместное заявление шестого заседания Постоянного Совета партнёрства Россия — Евросоюз по общему пространству свободы, безопасности и правосудия. Москва, 24 апреля 2007 г.

[2] См.: Меморандум о взаимопонимании между Федеральной службой Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и Европейским центром мониторинга наркотиков и наркомании об обмене информацией и опытом в борьбе с контрабандой нелегальных наркотиков и их употреблением. 26 октября 2007 г.

Д. Костенников, глава международно-правового департамента ФСКН, заявил в то время: «В результате сотрудничества у нас появляется доступ к большому объёму информации, накопленному в ЕС по самым разным разделам: законодательству, ситуации с наркотиками, работе по снижению спроса на наркотики. Для нас эта работа, конечно, важна. Для них это не менее ценно: Европейский союз получает доступ к информации по России. Если сотрудничество пойдет успешно и нас устроит схема, наработанная европейцами, возможно, они примут то, что удачно делается у нас»[1].

Приветствуя подписание Меморандума, заместитель Председателя Европейской Комиссии Ф. Фраттини, курировавший тогда вопросы сотрудничества в сфере внутренней безопасности, подчеркнул: «Объединение усилий на международном уровне по борьбе с глобальной проблемой употребления наркотиков — центральный пункт Плана действий ЕС по наркотикам. Это соглашение является значительным вкладом в укрепление сотрудничества между ЕС и Россией, которая является важным пунктом контрабанды наркотиков из Афганистана». В пресс-релизе, выпущенном Комиссией по итогам саммита, также сделан акцент на контрабанде опиума из Афганистана через Россию в ЕС[2]. Однако данные ООН явственно показывают, что Россия стала в большей степени конечным пунктом поставок, нежели транзитной зоной. В действительности поток героина из России в Европу очень ограничен[3].

Кроме того, наркотрафик развивается и в обратном направлении, с запада на восток: искусственно произведенные наркотические препараты поступают в Белоруссию и Россию с запада, из стран ЕС. Вопрос об усилении притока синтетических наркотиков, особенно стимуляторов амфетаминового ряда (САР) в Россию и другие страны СНГ, рост объёмов нелегального производства и оборота синтетических наркотиков в становится всё более актуальным. Об этом неоднократно говорили представители Российской Федерации на разных форумах. Так, директор ФСКН В. Иванов обнародовал данные о полумиллионе потре-

---

[1] Цит. по: *Господинов Е.* «Преступления и указания» // Приложение к газете «Коммерсантъ». 17 октября 2007 г.

[2] См.: Пресс-релиз. 26 октября 2007. Европейский центр мониторинга наркотиков и наркомании подписывает соглашение с Федеральной службой по контролю за оборотом наркотиков. IP/07/1621 Совместное заявление Постоянного совета партнёрства Россия–ЕС по вопросам свободы, безопасности и правосудия (Париж, 14–15 октября 2008 г.).

[3] См.: UN Office on Drugs and Crime. «Addiction, Crime and Insurgency». October 21, 2009. P. 13.

бителей «синтетики» в России, особенно эта проблема актуальна в молодежной среде в крупных городах[1]. В частности, была высказана обеспокоенность «дефицитом информации, позволяющей адекватно оценить масштабы и характер угрозы, исходящей от этого вида наркотиков». Поэтому представляется интересной идея глобальной системы мониторинга запрещённых синтетических наркотиков с активным вовлечением в этих целях возможностей региональных структур[2].

В идеале стратегическим интересам России и Евросоюза отвечает разработка согласованной антинаркотической политики на основе Конвенций ООН и развития правовой базы двустороннего и многостороннего сотрудничества со странами — членами ЕС. К области оперативно-розыскного взаимодействия относятся контакты МВД, МИДа, ФСКН России с представителями национальных правоохранительных ведомств государств — членов ЕС и Европола по организации контролируемых поставок прекурсоров из России в Бельгию и Нидерланды. Установлены контакты между ФСКН и Морским оперативно-аналитическим центром по контролю за наркотиками (МАОС-N), что чрезвычайно важно для сотрудничества в регионе Чёрного моря. Международные оперативно-розыскные мероприятия становятся всё более важным элементом сотрудничества, в том числе организация контролируемых поставок прекурсоров при координации Европола. Вопросам ликвидации незаконного оборота прекурсоров, а также созданию правовой базы по предотвращению их утечки в незаконный оборот посвящены специальные встречи экспертов в Гааге. Отдельными пунктами в повестке дня стоят и обмен опытом в области сокращения потребления наркотиков и психотропных веществ, лечение и реабилитация наркозависимых.

В последние несколько лет Россия приняла участие в международных встречах представителей правоохранительных органов под эгидой Управления ООН по наркотикам и преступности и в рамках Совета Европы. Министерство внутренних дел России вместе с рядом федеральных органов исполнительной власти продолжает работу над проектами ООН по созданию второго «пояса безопасности» вдоль российско-казахстанской границы, которые, впрочем, до сих пор не нашли широкой поддержки мирового сообщества. Однако Россия вправе поднимать вопрос об общей ответственности ведущих государств мира

---

[1] Аргументы и факты. 2009. № 45. С. 56.

[2] Выступление руководителя делегации Российской Федерации, Постоянного представителя Российской Федерации при Международных организациях в Вене А.В. Змеевского на 51-й сессии Комиссии ООН по наркотическим средствам по вопросу «Незаконный оборот наркотиков и их предложение» (п. 5 повестки дня). 13 марта 2008 г.

и международных организаций за последствия афганского трафика для безопасности страны. Поэтому вполне логичной выглядит увязка вопроса о российской помощи силам западной коалиции в Афганистане с эффективностью их противодействия наркобизнесу.

Взаимодействие Евросоюза с иными странами и регионами

Гораздо больше внимания Европейский союз уделяет противодействию наркотрафику на основном маршруте: в Турции и Балканском регионе, где в рамках переговоров по вступлению в ЕС и процесса стабилизации и ассоциации появляются рычаги контроля над ситуацией внутри стран, влияния на деятельность правоохранительных и судебных органов. Так, помощь Евросоюза Косово на 2007–2010 гг. составила 258,1 млн евро, которые должны пойти на строительство институтов и социально-экономическое развитие. В 2008 г. на эти цели было истрачено 184,7 млн евро, в том числе 13 млн на укрепление правового государства (в частности, охрану границ) и 3 млн на перестройку таможенных и налоговых служб в соответствии со стандартами ЕС с тем, чтобы сократить контрабанду товаров и противодействовать организованной преступности[1]. Миссии Евросоюза в Косове предстоит решать тяжелейшую задачу противостояния организованной преступности, которая может окончательно превратить край в «чёрную дыру» наркотрафика. Быстрого эффекта данные меры дать не могут, если даже предположить, что средства тратятся строго по назначению, поэтому перспектива победы над международными преступными группировками, по существу, контролирующими край, представляется отдалённой.

В последние годы одним из весьма приоритетных Евросоюз считает африканское направление. Трафик через этот регион резко возрос, по экспертным подсчётам, ежегодно около 240 тонн наркотических веществ проходит через так называемый белый треугольник — Кабо-Верде, Гвинея-Бисау и Сенегал[2]. Западная Африка становится также перевалочным пунктом трафика из Латинской Америки. Соответственно, доходы от транзита наркотиков увеличились до такой степени, что породили невиданную коррупцию и угрожают разрушить судеб-

[1] См.: IPA Annual programme for Kosovo under the Transition Assistance and Institution Building Component for 2008.

[2] См.: Европейский Союз: факты и комментарии. Сентябрь-декабрь 2008 г.

ную систему африканских государств. В декабре 2008 г. государства — члены ЕС решили внести вопрос о противодействии наркотрафику в повестку дня отношений со странами Западной Африки. Учитывая напряжённую ситуацию в регионе, министры внутренних дел и юстиции ЕС приняли решение о налаживании в рамках международного сотрудничества отношений с «Меридской инициативой» о взаимодействии правоохранительных структур и секретных служб Латинской Америки и США с Западной Африкой и Африканским Союзом в целом.

Важным инструментом международного сотрудничества служат торговые договоры. Торговые преференции, которые ЕС предоставляет в рамках особого механизма — «Режима генеральной системы преференций против наркотиков» (GSP-Drugs regime) — дают возможность странам Андского региона и Центральной Америки, а также Пакистану поставлять свою продукцию на рынок ЕС. Данная инициатива имеет целью стимулирование новых возможностей экспорта, занятости и доходов населения, которые служили бы альтернативой производству и трафику наркотиков. Практически во всех договорах, которые Евросоюз заключает с «третьими странами», например, в рамках Политики соседства или Процесса стабилизации и ассоциации для Балкан, содержится пункт об обязательствах по противодействию наркотикам. Однако до сих пор не выявлена эффективность включения подобных положений в договоры, как и неясны результаты антинаркотических программ, финансируемых ЕС в странах, расположенных по пути наркотрафика. Из 250 млн евро, выделяемых Комиссией на борьбу с наркотрафиком, 50% предназначено на проекты в странах на кокаиновом пути, 40 — на героиновом пути, 10% — на проекты глобального характера[1]. Финансирование производится, в частности, в соответствии со строкой бюджета ЕС «Антинаркотическое сотрудничество Север–Юг» и включает поддержку таких инициатив, как контроль над прекурсорами в Афганистане и соседних странах; поддержка полицейского и судебного сотрудничества в странах Латинской Америки и Карибского региона; выращивание и экспорт альтернативных культур; сокращение потребления наркотиков и лечение наркоманов.

Финансирование производится и в рамках Европейской политики соседства, а также специальных программ: BUMAD (4,7 млн евро) для Белоруссии, Украины и Молдавии, SCAD (5,25 млн евро) — для Юж-

[1] European Commission. Freedom, Security and Justice. Drugs cooperation (http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/drugs/international/fsj_drugs_international_cooperation_en.htm).

ного Кавказа и CADAP (11 млн евро) — для центральноазиатских стран. Последняя охватывает пять стран Центральной Азии и предназначена для реализации регионального плана действий по борьбе с нелегальным оборотом наркотиков, разработанного ЕС. Для центральноазиатских государств предназначена и программа по модернизации охраны границ — BOMCA.

Представляется, что региональный план ЕС невозможно выполнить без активного российского участия. Тем не менее при объективной необходимости участия Евросоюза и его государств в операциях по противодействию наркоугрозе на территории центральноазиатских государств Россия и ЕС до сих пор являются скорее соперниками, чем партнёрами на постсоветском пространстве. Практические контакты между соответствующими службами затруднены, как и обмен информацией.

В Гаагской конвенции 1912 г. была поставлена амбициозная цель «выкорчевать потребление наркотиков за пятнадцать лет», в то время как в современной Гаагской программе Евросоюза на 2005–2010 гг. речь идёт всего лишь о «сокращении потребления в известной степени». Несмотря на определённый прогресс в международном сотрудничестве, даже цель, зафиксированная в конвенциях по контролю над наркотиками — «ограничение использования находящихся под международным контролем психоактивных веществ в медицинских и научных целях», — до сих пор не достигнута[1]. Главной причиной низкой эффективности международного сотрудничества в борьбе против наркотрафика является коррупция на всех уровнях — от местного до международного масштаба, а также — транснациональных корпораций, не заинтересованных в уничтожении плантаций коки, каннабиса или опия. Сводки о достижениях в борьбе с наркотрафиком демонстрируют результаты конфискации грузов у наркокурьеров (как сказал В. Черкесов о России, мы «вынуждены по всей стране горстями собирать эти десятки тонн героина»)[2]. Несомненные успехи в усилении пограничного контроля и совместных операциях по захвату контролируемых поставок наркотиков имеют результатом ликвидацию отдельных предприятий — звеньев в цепи производства, арест одного или нескольких членов преступных группировок, но почти никогда уничтожение всей сети, прежде всего её верхушки, хотя бы в местном или региональном масштабе.

---

[1] Противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ: Учебно-методическое пособие / Под ред. А.Н. Сергеева. М.: МВД, 2005. С. 10.

[2] Виктор Черкесов: «Главной причиной усугубления наркообстановки стали внешние причины» (http://www.narkotiki.ru/radio_5772o.html).

Все государства признают, что наркотрафик ставит под угрозу мировой порядок, однако международное сотрудничество малопродуктивно в сравнении с функционированием незаконного бизнеса как на региональном уровне, так и в глобальном масштабе. Пути наркотрафика хорошо известны, остановки и места складов также; тем не менее гибкость сетевой организации, позволяющая изменять пути и перемещать производство и хранение наркотиков, делает наркотрафик и бизнес неуязвимыми. Обмен информацией между сотрудничающими преступными группировками также налажен лучше, чем между правоохранительными органами. Получается, что обширным сетям, руководимым международным преступным сообществом и транснациональными корпорациями, противостоят полицейские и судебные структуры национальных государств — именно государства, а не международные организации до сих пор определяют порядок международного сотрудничества в борьбе с наркотиками. В случае Евросоюза взаимодействие полицейских и судебных ведомств до вступления в силу Лиссабонского договора происходило главным образом на межгосударственной основе, Европол до самого последнего времени ограничен в возможностях оперативных действий совместно с государствами-членами.

Международному сотрудничеству мешает несовпадение интересов стран в том или ином регионе, как это видно на примере Афганистана и постсоветского пространства. Однако совершенно очевидно, что сотрудничество в обмене информационными и разведывательными данными выходит на первый план в противодействии наркотрафику, оно может сочетаться с оперативными действиями на уровне национальных государств при координирующей роли международных организаций. Эффективность борьбы с наркоугрозой зависит от интеграции усилий партнёров, от степени взаимодействия в рамках специальных программ и стратегий.

Глава 21. Информационный комплекс

Научно-технический прогресс оказал революционное влияние на международные отношения, открыл новые возможности политического, экономического и военного взаимодействия. Массовое распространение информации и технологий для работы с ней создали предпосылки для развития глобального информационного пространства.

Развитие информационных технологий (ИТ) является новым фактором силы, нельзя отрицать, что этот фактор приобретает всё более и более актуальное значение. Активное распространение, внедрение и использование информационных технологий быстро привело к тому, что ИТ стали применяться не только как средство обмена и обработки информации, но и как способ нанесения ущерба, который может быть связан как с террористической деятельностью, с недобросовестной экономической конкуренцией, так и с военной силой и даже с простым хакерским хулиганством. Глобальная природа информационного пространства позволяет совершать подобные действия независимо от географических границ.

Основным источником угрозы информационной безопасности является уязвимость технологий, посредством которых осуществляется работа с информацией. В силу того, что развитие информационного потенциала происходило в основном за счёт частного сектора, значительная часть технологий, в том числе критически важных для национальной и международной безопасности, доступны на коммерческой основе. С их помощью существует возможность нарушать такие свойства информации, как целостность, конфиденциальность, достоверность, оперативность, объективность, доступность.

Представляется, что понятие информационной безопасности имеет два аспекта: с одной стороны, безопасность самих информационных ресурсов — информации и технологий, к этой категории следует отнести вопросы обеспечения стабильного функционирования информационной инфраструктуры, защиты от несанкционированного доступа, вредоносных программ и пр. Данный аспект в основном носит технический характер, так как связан с умышленным или случайным негативным воздействием на информацию или информационную инфраструктуру.

С другой стороны, более широкая интерпретация информационной безопасности включает, в первую очередь, такие вопросы, как значение информационных ресурсов в обеспечении безопасности в целом, эффективность использования информационных технологий и др. Всё это нашло широкое применение практически во всех сферах национальной безопасности, с этим связана критичность и актуальность вопросов защиты информационных ресурсов. Воздействие на информацию или информационную инфраструктуру иной раз имеет катастрофические последствия для той сферы, в которой они применяются. Таким образом, ко второму аспекту следует отнести вопросы применения этих ресурсов для информационного обеспечения различных элементов национальной безопасности.

Очевидно, что два этих аспекта крайне важны и тесно взаимосвязаны между собой. Вопросы информационной безопасности можно обсуждать в нескольких плоскостях. Информационные ресурсы играют важнейшую роль в развитии личности, общества, бизнеса, государства и международных отношений в целом. Одновременно с этим информационные технологии нашли широкое применение в военной, экономической, социальной, энергетической и прочих сферах деятельности человека. Значение информационных ресурсов и обеспечение информационной безопасности в этих сферах значительно возросли и продолжают оказывать большое влияние на всех субъектов безопасности.

Думается, что техническое понимание информационной безопасности первично. К примеру, возможность поражения компьютера вредоносной программой является угрозой информационной безопасности. Однако поражение вирусом информационной системы, скажем, обеспечивающей электроснабжение, — это информационная угроза энергетической безопасности. Повсеместное внедрение информационных технологий привело к тому, что эта перспектива стала актуальной практически во всех сферах информационного общества.

Стремительное развитие некоторых государств во второй половине XX в. во многом являлось следствием информационной революции. Усиление роли Китая и Индии в конце XX — начале XXI в. связано с развитием информационного потенциала. Однако быстрое распространение информационных технологий, заметно опережавшее скорость разработки мер противодействия методам информационных атак, негативно сказывалось на обеспечении национальной безопасности.

Военные аналитики признают серьёзную угрозу информационной безопасности, исходящую из других стран. В военном штабе НАТО действует координационный центр по реагированию на компьютерные инциденты (NCIRC), созданный по решению пражского саммита в 2002 г. Активизация работы по формированию кибероборонs началась в 2007 г. после того, как хакеры практически парализовали экономику Эстонии, в которой финансовые операции и система государственного управления основывались на Интернете.

В ходе визита в США в середине 2007 г. президент Эстонии Т. Илвес на встрече с Дж. Бушем-младшим поднял вопрос об информационных атаках на эстонские информационные системы. Ранее Эстония обвиняла российские власти в проведении этих атак, а на встрече с американским президентом даже обсуждалась возможность применения в этой связи статьи 5 Североатлантического договора.

Для расследования инцидента была создана специальная комиссия, в состав которой входили эксперты и организации, специализирующиеся в области информационной безопасности. В экспертном заключении, представленном израильской компанией «Beyond Security», говорилось, что «кибератаки на Эстонию не координировались правительством России и администрацией президента РФ»[1]. Тем не менее Таллин добился, чтобы там в рамках Организации Североатлантического договора был создан специальный центр кибероборонны (Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence).

Возможность применения статьи 5 Североатлантического договора в отношении информационных атак обсуждается военными и политическими экспертами НАТО до сих пор. Очевидно, что использование статьи 5 против информационных атак приведет к достаточно серьёзным изменениям в стратегии НАТО. Однако без принятия соответствующих норм международного права, регламентирующих применение информационных технологий в военных целях, подобные меры могут оказаться как минимум неэффективными.

Ещё в конце прошлого века некоторые государства Европы и других континентов на национальном и даже региональном уровнях приняли ряд документов, регламентирующих использование информационных технологий. Особенно большой интерес представляет Конвенция по киберпреступлениям, принятая Советом Европы. Конвенция содержит классификацию компьютерных преступлений, а также рекомендации органам законодательной и исполнительной власти по борьбе с этими преступлениями. Конвенция по кибербезопасности — первый многосторонний международный документ по информационной безопасности. За первое десятилетие нового века было разработано множество документов в рамках ОБСЕ, Европейского союза, «Большой восьмерки», ШОС и других международных организаций.

Лидером в области информационных технологий являются США. Начиная с 1990-х гг., в США идёт процесс формирования системы государственного обеспечения информационной безопасности. Реакцией на появление различных информационных угроз являлось создание отдельных структур, чья деятельность так или иначе была связана с обеспечением информационной безопасности.

С приходом к власти в начале 2009 г. администрации Б. Обамы наметилась тенденция, направленная на укрепление «вертикали власти» в американской государственной системе обеспечения информаци-

---

[1] За эстонскую ИТ-безопасность будет отвечать Департамент внутренней безопасности США (http://www.cybersecurity.ru/news/26970.html).

онной безопасности. Был издан указ о подготовке обзора всех программ, планов и любой другой деятельности федерального правительства в сфере обеспечения информационной безопасности[1]. Планировалось, что результаты обзора лягут в основу государственной стратегии в области обеспечения информационной безопасности, однако процесс подготовки стратегии затянулся.

Множество фактов свидетельствует о том, что понимание вопросов национальной безопасности в администрации Б. Обамы значительно отличается от взглядов администрации президента Дж. Буша-младшего. Если угрозы информационной безопасности в период правления Буша в основном рассматривались как проблемы внутренней безопасности, то команда Б. Обамы увязывает их с более широким кругом вопросов национальной безопасности. В бюджете на 2010 г. были увеличены расходы на кибербезопасность[2].

Ответственность за противодействие информационным угрозам возложена не только на ФБР или МВБ (Министерство внутренней безопасности), но и на ЦРУ, Агентство национальной безопасности (АНБ), Управление национальной разведки и Совет национальной безопасности. Важным практическим шагом стало создание специального поста советника в Белом доме, в обязанности которого входит обеспечение информационной безопасности. 22 декабря 2009 г. президент Б. Обама назначил на эту должность Г. Шмита — специалиста по информационной безопасности, имеющего богатый опыт работы как в частном секторе (в том числе в корпорации «Майкрософт»), так и в вооруженных силах и на других государственных постах.

Опыт деятельности новой администрации, направленной на создание централизованной (иерархической) системы обеспечения информационной безопасности США, внимательно изучается в Европе. В государственной политике США в этой сфере можно выделить три основные направления. Во-первых — экономическое. Значительный блок экономических аспектов информационной безопасности связан с техническим обеспечением экономической деятельности. Во-вторых — внутриполитическое направление. К этому блоку относится масса вопросов, связанных с функционированием и обеспечением национальной инфраструктуры, а в особенности некоторых её элементов, имеющих

---

[1] См.: President Obama Directs the National Security and Homeland Security Advisors to Conduct Immediate Cyber Security Review (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/AdvisorsToConductImmediateCyberSecurity Review).

[2] См.: A New Era of Responsibility Renewing America's Promise. (http://www.whitehouse.gov/omb/assets/fy2010_ new_era/A_New_Era_of_Responsibility2.pdf).

для национальной безопасности критически важное значение (энергоснабжение, обеспечение чистой питьевой водой и др.). В-третьих — военно-разведывательный блок, обеспечивающий разработку средств нападения и обороны от информационных атак. В рамках каждого из направлений существует своя система противодействия информационным угрозам.

В частности, вопросами экономической информационной безопасности в США занимается, прежде всего, Национальный институт стандартов и технологий, подведомственный Министерству торговли, а также другие организации, входящие в сферу деятельности этого министерства.

На Министерство внутренней безопасности была возложена ответственность за обеспечение кибербезопасности на всей территории Соединённых Штатов. Помимо защиты от информационных атак именно в отношении внутриполитического контекста информационной безопасности, стоит вопрос о том, насколько государство должно вмешиваться в гражданские информационные сети. Большинство элементов инфраструктуры, критически важных для национальной безопасности, принадлежат частному сектору, поэтому любое государственное регулирование будет являться вмешательством. Разрешение этого противоречия — важная государственная проблема. Она активно присутствует практически во всех странах — членах Евросоюза.

Военные аналитики США утверждают об угрозе информационной безопасности, исходящей из других стран (в первую очередь, Китая). Но хотя нет достоверных подтверждений того, что атаки исходили из государственных органов, а не от обычных хулиганов, американские военные эксперты считают иностранный информационный потенциал серьёзной угрозой военной безопасности США. В американских вооружённых силах в настоящее время разрабатываются как наступательные, так и оборонительные средства информационной борьбы.

Одной из основных целей политики администрации Дж. Буша-младшего в сфере информационных технологий было обеспечение абсолютного информационного доминирования Соединённых Штатов над остальным миром. Это делалось, в первую очередь ,через военные и разведывательные ведомства. Однако в полной мере поставленная цель достигнута не была. При Буше Министерство обороны США получило значительные технологические и юридические возможности в информационном пространстве, что нередко становилось предметом жёсткой критики со стороны правозащитных организаций и международного сообщества.

Похоже, что Б. Обама более не стремится обеспечить глобальное информационное доминирование, но и не собирается отказываться от того, чего достиг его предшественник. Администрация Б. Обамы вплотную занялась вопросом, обсуждавшимся в военных кругах ещё с 2006 г., о создании военного киберкомандования.

Раньше, в середине 2008 г., было объявлено об образовании военного киберкомандования в рамках военно-воздушных сил США (AFCYBER). Планировалось, что в системе нового командования будут развиваться и поддерживаться действия в киберпространстве, в частности, «проведение интегрированных военных операций с применением электромагнитных технологий». Было объявлено, что киберкомандование будет обладать возможностями «сдерживания, разрушения, обмана, разубеждения и поражения врагов при помощи различных средств наступления и обороны»[1]. Однако этому проекту не суждено было сбыться при администрации Буша.

23 июня 2009 г. министр обороны США Р. Гейтс объявил о создании нового американского военного киберкомандования (CYBERCOM)[2], но не в системе ВВС, а в рамках Стратегического командования. Первоочередной задачей киберкомандования объявлена поддержка военных информационных ресурсов, что включает в себя как средства обеспечения безопасности (обороны), так и средства нападения. Директор национальной разведки Д. Блэр и руководители военного разведывательного управления утверждали (хотя и бездоказательно) о возрастающем количестве кибератак, особенно со стороны Китая и России. По сообщениям прессы, в апреле 2009 г. хакерами были взломаны военные системы и похищены технологические разработки об истребителе F-35 Lightning III[3].

Один из самых громких конфликтов в истории информационного противостояния произошёл в начале 2010 г. Корпорация «Google» — одна из крупнейших мировых интернет-компаний, предоставляющая множество услуг, заявила о том, что уходит с китайского рынка, так как китайские хакеры не раз взламывали почтовые адреса подписчиков. В конфликт вмешался государственный департамент, Х. Клинтон выступила с жёсткой критикой информационной политики Китая, так как выяснилось, что почтовые адреса, взломанные хакерами, принадлежали в основном правозащитным организациям. Никаких доказа-

---

[1] Air Force Cyber Command, «Air Force Cyber Command Strategic Vision». March 2008 (http://www.afcyber.af.mil/shared/media/document/AFD-080303-054.pdf).

[2] Gates Establishes New Cyber Subcommand. American Forces Press Service. Washington, June 24, 2009 (http://www.defenselink.mil/news/newsarticle.aspx?id=54890).

[3] Computer Spies Breach Fighter-Jet Project. «Wall Street Journal», April 21, 2009.

тельств того, что атака была инициирована китайскими властями, не было. Однако органы государственной власти США вмешались в конфликт между хакерами и частной компанией. Вопрос о степени вовлечённости государства в обеспечение информационной безопасности встал, таким образом, достаточно остро.

В апреле 2009 г. в Комитете Сената США по торговле, науке и транспорту на обсуждение был вынесен «Закон о кибербезопасности»[1]. Согласно законопроекту, ключевым элементом в системе государственной политики в области информационной безопасности является Министерство торговли США. Оно должно отвечать за уровень безопасности, уязвимости федеральных информационных ресурсов, что подразумевает также и оказание финансовой поддержки. Национальный институт стандартов и технологий (НИСТ) должен разработать единые стандарты кибербезопасности федеральных органов государственной власти, а также предложения о международных стандартах в области информационной безопасности, которым придают большое значение в Европе.

Министерство торговли совместно с Управлением национальной разведки должны предоставлять Конгрессу ежегодный доклад об угрозах информационной безопасности, об уязвимых зонах в информационных элементах национальной инфраструктуры. Законопроект предусматривает также реформу системы государственных закупок, прежде всего, через создание специальной комиссии.

Законопроект возлагает ряд полномочий на президента США. Во-первых, президент обязан разработать всеобъемлющую национальную стратегию информационной безопасности. Во-вторых, он должен предоставлять полный обзор по любым направлениям деятельности правительства в области информационной безопасности раз в четыре года (по аналогии с четырёхгодичным военным обзором) и, наконец, сотрудничать с иностранными правительствами в области совместных усилий по созданию норм международного права для обеспечения международной информационной безопасности. И это, естественно, не прошло мимо внимания основных держав Европы.

Происходят сдвиги и в других сферах. Так, в августе 2009 г. была опубликована Стратегия национальной разведки США, в которой подчеркивалось, что обеспечение информационной безопасности — один из приоритетов деятельности разведывательного сообщества[2].

---

[1] S 773 http://thomas.loc.gov/cgi-bin/bdquery/z?d111:SN00773:@@@L&summ2=m&#status.

[2] US National Intelligence Strategy 2009 (http://www.dni.gov/reports/2009_NIS.pdf).

В Стратегии прослеживается озвученная самим президентом мысль о том, что «американское экономическое процветание в XXI в. зависит от кибербезопасности»[1]. В октябре 2009 г. АНБ совместно с Министерством внутренней безопасности объявили о программе подготовки кадров, специализирующихся на вопросах информационной безопасности. Было отмечено, что в рамках этой совместной программы в течение трёх лет на работу будут приняты около 1000 специалистов[2].

Не менее решительные шаги были предприняты и в сфере международного сотрудничества по вопросам информационной безопасности. Исторически сложилось, что основные вопросы управления Интернетом решались при участии американского правительства. Интернет представляет собой Всемирную сеть, однако существует 13 основных так называемых корневых серверов (к которым подключаются коммерческие провайдеры)[3]. Десять из этих серверов находятся в США, два в Европе — в Лондоне и Стокгольме.

Система распределения доменных имён (своего рода учёт всех точек доступа в Интернет) управляется частной некоммерческой организацией (ИКАНН), зарегистрированной в США (штат Калифорния) на основе договора с Министерством торговли США. Такая система сложилась в начале 90-х годов при администрации Б. Клинтона и при особенно активном участии вице-президента А. Гора, который инициировал коммерциализацию сети ARPANET, созданную в рамках Агентства по передовым оборонным исследованиям (DARPA), законодательно передав функции предоставления услуг интернет-связи частным компаниям. Закон 1992 г. «О развитии науки и техники» порой называют «Законом Гора», а самого А. Гора иногда в шутку именуют «создателем Интернета».

Установилась система, при которой Соединённые Штаты стали монополистами предоставления услуг интернет-связи. Считается, что «центральная» позиция Соединённых Штатов связана не только с тем, что большинство сайтов в Интернете американские, но и с тем, что основные технические центры глобальной информационной сети в основном находятся в Америке.

---

[1] Remarks by the President on Securing Our Nation's Cyber Infrastructure. The White House, Office of the Press Secretary. May 29, 2009 (http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Remarks-by-the-President-on-Securing-Our-Nations-Cyber-Infrastructure).

[2] См.: Secretary Napolitano Announces New Hiring Authority for Cybersecurity Experts. DHS Office of the Press Secretary. Octover 1, 2009 (http://www.dhs.gov/ynews/releases/pr_1254411508194.shtm).

[3] См.: http://www.root-servers.org, http://www.icann.org/en/committees/dns-root/y2k-statement.htm, Тринадцатый корневой сервер расположен в Токио.

В начале текущего десятилетия страны — члены Европейского союза обратили внимание на сложившееся положение вещей и заявили, что функции управления Интернетом не должны полностью принадлежать Соединённым Штатам.

По инициативе ООН с 2003 г. проводятся ежегодные саммиты по развитию информационного общества, где обсуждаются вопросы международного управления Интернетом. В 2005 г. была создана рабочая группа по его управлению, она представила доклад, в котором говорилось, что функция управления Интернетом должна быть передана ООН, Международному телекоммуникационному союзу или другой международной организации. Для Соединённых Штатов такой шаг означал бы потерю действенного механизма достижения глобального информационного доминирования. В 2005 г. Соединённые Штаты не позволили провести реформу в системе управления Интернетом.

Более того, о том, что функция управления Интернетом является важным элементом в американской системе национальной безопасности, свидетельствует тот факт, что директором ИКАНН в июне 2009 г. стал Р. Бэкстром, служивший в Национальном центре по обеспечению кибербезопасности в Министерстве внутренней безопасности США.

Администрация Б. Обамы готова внести определённые коррективы в систему управления Интернетом, допуская в неё элементы международного сотрудничества. 30 сентября 2009 г. истек срок действия очередного договора между ИКАНН и Министерством торговли США. С 1 октября начал действовать новый договор между ИКАНН и Министерством торговли, получивший название «подтверждение обязательств». В этом новом документе они подтверждают свои обязательства в области обеспечения стабильного развития сети Интернет. Согласно «подтверждению обязательств», ключевую роль в управлении Интернетом теперь играет государственный консультативный совет, а Министерство торговли становится лишь одним из его членов. Однако «подтверждение обязательств» вряд ли можно считать полноценным международным договором. Документ содержит массу размытых понятий, ссылок на различные организации, не имеющие возможности принимать нормы международного права.

В ближайшие несколько лет, возможно, произойдёт реформирование глобального информационного пространства. Очевидна тенденция вовлечения государств в вопросы управления, использования и регулирования Интернетом. В международном плане следует ожидать более активной борьбы стран за информационные ресурсы, прежде всего, за возможность контролировать Интернет.

Позиция большинства стран Европы в этой борьбе очевидна, они заинтересованы в том, чтобы весь этот комплекс проблем решался на основе международного сотрудничества и сотрудничества равноправного.

Глава 22. От Киото-97 к Копенгагену-09 и дальше: «глобальное потепление»

Одной из заранее и широко объявленных сенсаций 2009 г. стала Конференция ООН по климату в Копенгагене. На ней был обещан «глобальный аккорд» — принятие обязательств по так называемому Второму периоду Киотского протокола. Сенсация готовилась два года, Копенгаген как финальный пункт достижения планетарных соглашений был заявлен ещё на Конференции ООН на Бали в декабре 2007 г. За эти годы «разогрев» ожиданий, проводившийся политиками, НПО и масс-медиа, зашкалил за все мыслимые размеры, тема климата накануне Копенгагена заполонила полосы газет и прайм-тайм телеэфира. Был даже проведен в сентябре 2009 г. в Нью-Йорке специальный саммит ООН по вопросам изменения климата — честь, которой не «удостоился» даже свирепствующий в мире экономический кризис.

Когда конференция началась, стало ясно: такого глобального форума мир ещё не видел. Прежде всего — по небывалому количеству участников, превысившему 45 тыс. человек, большинство из которых составили активисты НПО всех мастей из всех стран мира, приехавшие в Копенгаген в качестве «групп давления». К этому добавилось беспрецедентное число лидеров ведущих держав и малых стран: приехали руководители 110 стран мира, ещё 80 стран были представлены на уровне не ниже министров.

И тем не менее, как говорится, «где сели, там и слезли». Процесс в конечном счёте застыл на месте. Чтобы понять причины этого, надо вернуться к его истории.

Предыстория

Под изменением климата традиционно было принято понимать так называемое глобальное потепление, причиной которого считается

парниковый эффект: его действие усиливается вследствие роста концентрации углекислого и некоторых других газов в атмосфере. Поэтому вопрос о том, существует ли глобальное потепление, на протяжении последних 20 лет дебатировался учёными и политиками наиболее интенсивно. При этом самыми упоминаемыми ссылками были данные по росту глобальной температуры в XX в. и особенно в 90-х годах и начале нового XXI в. В то же время данные за более длительный период (последние 500 тыс. лет) показывают цикличность процессов потепления и похолодания на планете, причём период прохождения полного цикла составляет 140–150 тыс. лет. В нынешнем цикле фаза похолодания была пройдена около 20 тыс. лет тому назад — во время всем хорошо известного ледникового периода. После этого началось потепление, пик которого был пройден примерно 10 тыс. лет назад; с тех пор температура понемногу снижается. Возможны, конечно, и новые всплески — хотя бы потому, что последний пик не превысил предыдущего, пройденного около 135 тыс. лет назад[1].

Что же касается распространённых данных о потеплении последних столетий, то их надёжность может быть оспорена, так как в них отсутствуют поправки на точки снятия информации. В XIX в. метеостанции базировались почти исключительно в крупных городах; да и сейчас многие из них там располагаются. Мегаполисы за последние 200 лет сильно разрослись, объёмы тепловых выбросов на их территориях выросли в сотни раз за счёт промышленности, автотранспорта, отопления и т.д. Сейчас каждый крупный город — это огромное тепловое «пятно», в котором среднегодовая температура на 5–10° превышает температуру в пригородах. Нетрудно понять, как «пляшут» цифры в расчётах глобальной температуры, в которые включены данные со станций, расположенных в больших городах[2]. В зависимости от поставленной задачи такие неточности можно либо проигнорировать, либо поставить на них акцент.

Теперь о том, носит ли потепление антропогенный характер. График долгосрочных температурных изменений на Земле показывает, что в пике предыдущего периода (около 140 тыс. лет назад), пройденного, как известно, без участия человечества, температура была существенно выше нынешней. Естественно, физику явления отрицать нельзя — без парникового эффекта наша планета, скорее всего, была бы ледовой пустыней, непригодной для жизни. Но и отрицать цик-

---

[1] См.: *Рогинко С.А., Мащенко И.П.* Европа, Россия и Киотский протокол. М.: Институт Европы РАН, 2003. С. 7.

[2] См.: Там же. С. 8.

личность температурных изменений, не зависящую от человечества, тоже не стоит.

При этом надо заметить, что температурные циклы — не только дело далёкого прошлого. Например, метеорологи давно пытаются объяснить причину немотивированного глобального похолодания в 40–70-х годах XX в. Тогда, в разгар промышленного роста и соответствующего увеличения выбросов парниковых газов (ПГ) на планете наблюдалось значительное снижение общей температуры. Согласовать этот очевидный факт с теорией «парникового эффекта» не представляется возможным, что ставит под вопрос ценность этой теории как инструмента предсказания будущего. Очевидно, что уже установленные циклы потепления и похолодания на нашей планете регулируются процессами и силами, природу которых ещё предстоит изучить.

Тем не менее эта неизученность и возможность использования противоречивых данных и аргументов придают особый политический интерес проблеме изменения климата. Создаётся теоретическая возможность поставить вне закона основные виды человеческой деятельности, так или иначе связанные с выбросами ПГ — производство и потребление энергии, промышленность, транспорт, домашнее хозяйство и т.д. Это, в свою очередь, даёт основание для различных видов контроля и регулирования жизни человечества, которые могут быть сформированы под разные задачи и с учётом различных страновых интересов. Политический ресурс проблемы очевиден.

Наиболее известный инструментарий запугивания человечества новой глобальной угрозой — так называемые климатические модели, бездумно экстраполирующие существующие тренды повышения температуры и основанные на прямой привязке объёмов выбрасываемых человечеством парниковых газов к показателям температуры на Земле.

Во многом подобный подход доминировал и доминирует в позиции основанной в 1988 г. под эгидой ООН МГЭИК — Межправительственной группы экспертов по изменению климата; официальной эгидой этой группы стали Программа ООН по окружающей среде (ЮНЕП) и Всемирная метеорологическая организация (ВМО). Инициатором создания этой группы выступили США. Доклады группы — квалифицированно подобранная страновая статистика по выбросам парниковых газов, материалы по путям их сокращения, прогнозы их неизбежного роста и как следствие потепления на Земле. Связь между последними двумя явлениями считается самоочевидной и как бы не требующей доказательств.

Именно на выводах докладов МГЭИК базируются главные международные правовые документы в области климата — Рамочная кон-

венция ООН по изменению климата (РКИК) 1992 г. и Киотский протокол 1997 г. Уже в тексте РКИК ООН, принятой на Глобальном саммите по устойчивому развитию в Рио-де-Жанейро, декларируется главная задача: «Достижение стабильного содержания в атмосфере газов, вызывающих парниковый эффект, на том уровне, при котором исчезает опасность антропогенного вмешательства в баланс климатической системы Земли» (ст. 2 РКИК). Упоминались количественные показатели этой стабилизации: снижение странами к 2000 г. эмиссии CO_2 до уровня 1990 г. Умышленно разнесённые по двум разным параграфам текста Конвенции и не подкреплённые механизмами контроля за исполнением, эти задания так и остались благими пожеланиями, которые никто из стран (за исключением России) не выполнил.

Переговорный процесс по Конвенции выявил, прежде всего, диаметральное расхождение между позициями индустриально развитых и развивающихся стран, рассматривающих любую попытку мирового сообщества заняться какой-либо проблемой, не связанной с прямой финансовой помощью этим странам, как своего рода оскорбление в свой адрес. Экология традиционно объявлялась ими «игрушкой для богатых»; избежать прямой обструкции с их стороны удалось, заложив в текст Конвенции привлекательные для «третьего мира» положения. К ним относятся тезисы о дифференцированной ответственности различных государств за решение климатической проблемы и о необходимости лидерства промышленно развитых стран, а также пункты о материальной и технической помощи. Увидев новый источник финансовых вливаний, развивающиеся страны успокоились и проголосовали за Конвенцию.

Что же касается конкретных обязательств по сокращению выбросов парниковых газов, то против них страны третьего мира возражали и возражают принципиально, отвергая их как ограничения на развитие экономики. Это выяснилось окончательно в 1997 г. в ходе подготовки Киотского протокола — документа, фиксирующего количественные обязательства стран. Нежелание принимать на себя какую-либо активную роль сплотило развивающиеся страны до такой степени, что никакое давление со стороны США (ни тем более уговоры ЕС) не увенчалось успехом. В итоге обязательства по снижению эмиссии выброса ПГ пришлось принимать развитым странам и странам с переходной экономикой. В тексте Киотского протокола зафиксировано, что в период с 2008 по 2012 г. среднегодовой объем выбросов ПГ по сравнению с 1990 г. должен снизиться соответственно:

— для стран ЕС — на 8%;

— для США и Канады — на 7%;

— для стран Восточной Европы — на 6%;
— для Японии — на 7%;
— для России — на 0%[1].

В Протокол не был даже включён пункт, дающий право добровольного присоединения к обязательствам тех стран, на которые обязательства не распространяются. Впоследствии это стало одной из главных причин принятого в 2001 г. Соединёнными Штатами решения о выходе из Киотского протокола. После этого шага общий объём планируемых в рамках Киотского протокола сокращений выбросов уменьшился почти вдвое.

Впрочем, внимания этому факту в нынешнее время уделяется немного. Гораздо важнее для развивающихся стран другой аспект — финансовый, скрывающийся под термином «рыночные механизмы Киотского протокола». Собственно, если бы не они — никто бы по поводу этого документа особого шума не поднимал. Протокол ждала бы рутинная судьба десятков международных конвенций — таких как Конвенция о трансграничном переносе, Конвенция о стойких органических загрязнителях и многих других. Он стал бы обычной, незаметной для широкой публики международной нормой, выполняющейся без оглушительного пиара, без саммитов, без особых скандалов и т.д. Но ситуация сложилась так, что в конструкцию Протокола оказались включены на редкость привлекательные схемы зарабатывания денег. Сведенные воедино, эти схемы вызвали небывало мощный вихрь всеобщего интереса. В воронке этого глобального турбулента, именуемого углеродным рынком, крутятся гигантские корпорации, банки, страховые и консалтинговые компании, инжиниринговые и аудиторские фирмы и т.д. Похоже, скоро не останется ни одного вида хозяйственной деятельности человека, не охваченного в той или иной форме таким рынком.

И это при полнейшей фантомности самого товара, предлагаемого на нём. На новом рынке предлагаются даже не газы, а квотированные права на их выброс. Предметом торга стали правовые инструменты, базирующиеся на газах, которые не были и никогда не будут выброшены. По степени отхода от реального мира такой товар нельзя не назвать «виртуалкой в квадрате».

Собственно говоря, так называемые рыночные (гибкие) механизмы Киотского протокола включают:

— механизмы чистого развития (МЧР) и совместного осуществления (СО). Они позволяют стороне, заинтересованной в наибо-

[1] См.: Киотский протокол. Рамочная конвенция ООН об изменении климата.

лее эффективном выполнении обязательств, финансировать антиэмиссионные проекты не только у себя, но и в других странах (в том числе и не подписавших Протокол). При этом финансирующая сторона приобретает сокращения выбросов, которые засчитываются в счёт выполнения ею обязательств;

— прямую торговлю национальными квотами между странами.

Многочисленные скептики неоднократно задавались вопросом: а каким же образом обеспечивается в такой системе однородность и эквивалентность обращающихся единиц сокращения? Любой непредвзятый взгляд на эту проблему однозначно определит принципиальную качественную разницу между абсолютными сокращениями и относительными локальными сокращениями в тех странах, в которых происходит общий рост выбросов. Разница такая же, как между «живыми» деньгами при платежах и купюрами господина Попандопуло из фильма «Свадьба в Малиновке», который всегда «себе ещё нарисует». Но непредвзятый взгляд был исключён там, где действовали интересы развивающихся стран, стремящихся обеспечить себе очередную «дойную корову». Загнанные в угол собственной «политкорректностью», многие западные державы пошли на этот абсолютно абсурдный формат, в котором наравне торгуются совершенно разные по своей природе инструменты. Здравый смысл, похоже, здесь никого не волновал.

Евроинтересы

Самое парадоксальное в данном вопросе — это то, что наиболее горячим поборником этого ложного равенства между абсолютными и относительными сокращениями стала рациональная Европа. Она же стала главным покупателем относительных сокращений из Китая и развивающихся стран, тратящим миллиарды евро на покупку абсолютно фантомного товара, не влияющего никак на общий рост выбросов в Китае и третьем мире. При этом подобная имитация деятельности трогательно выдаётся за заботу о глобальном климате. Но, поскольку такая версия не в состоянии ввести в заблуждение никого, она повторяется и тиражируется вроде некой мантры.

Существование абсурдных правовых конструкций и бизнес-форматов — повод поразмышлять о рациональных основах их появления и действия. Известно, что Киотский протокол немногого стоит без участия США, без Китая, без развивающихся стран, которые обязательств по Протоколу не принимали и принимать не собираются. По-

лучается нелепая картина: Протокол действует, а глобальные выбросы растут. Никто в здравом уме и в твёрдой памяти не поверит, что ЕС способен выбрасывать десятки миллиардов евро на решение проблемы, последствия которой, даже по оценкам верящих в них учёных, наступят лет через сто, не раньше. Подобной дальновидностью европейские политики сроду не отличались, так что их мотивацию не стоит искать в туманных далях грядущего. Всё гораздо проще и сводится к деньгам. Точнее говоря — к прибылям европейского экопрома.

Экопром как комплекс отраслей и производств, обеспечивающих очистку окружающей среды, развивался по экспоненте, начиная с 60-х годов. Его обороты по всему миру оцениваются в 800–900 млрд долларов[1]. Причём ведущую роль на этом высокотехнологичном рынке играет ЕС, контролирующий более 50% объёма. В немалой степени тому способствовала политика жёстких экологических стандартов и сплошной экологизации промышленности и других видов человеческой деятельности, принятая Евросоюзом. В Европе образовался крупнейший в мире рынок продукции экопрома, соответствующий технологический и производственный потенциал и сформировались политические каналы лоббирования интересов этого комплекса.

Однако уже в 80-е годы темпы развития экопрома замедлились — начали сказываться естественные пределы экологизации промышленности, задаваемые уровнем конкурентоспособности товаров. Членство в ВТО не позволяло странам ЕС идти на прямое субсидирование экопрома, поэтому идеальным вариантом увеличения сбыта его продукции мог бы стать перенос евросоюзных норм экологизации промышленности на другие страны. И тут очень кстати подвернулась проблема глобального потепления.

Просчитаем на несколько ходов вперёд действия Евросоюза. Что ему требуется, чтобы экопром стран ЕС имел гарантированный сбыт? Правильно, следует добиться, чтобы стандартом в области снижения выбросов ПГ стали европейские технологии и европейское оборудование. Отсюда постоянный акцент ЕС на внутренние меры и на выработку в рамках Киотского протокола так называемых лучших технологических стандартов (обязательность которых — только вопрос времени). Киотский протокол ещё не был введён в действие, а презентация базы данных по технологиям для него прошла на Конференции ООН в Марракеше в октябре 2001 г. Нетрудно догадаться, что российских технологий в этой базе нет ни одной — в нашу страну даже с запросами по этому поводу никто не обращался.

---

[1] См.: Эксперт. 2002. № 10. С. 38.

Кроме этого, ЕС жёстко перекрывает любые пути снижения выбросов ПГ, лежащие вне его технологического контроля. Взять, к примеру, ядерную энергию, переход на которую с углеводородного топлива гарантированно снижает выбросы ПГ до нуля. На Боннской конференции ООН в июле 2001 г. Евросоюз устроил настоящую битву, добиваясь запрета на включение строительства АЭС в состав проектов, ведущих к сокращению эмиссии ПГ. Понадобилось стойкое противодействие России, Канады и некоторых других стран, чтобы превратить жёсткую запретительную формулировку в рекомендательную. Но это — ещё не финал, новые «наезды» ЕС в этой области неизбежны.

Ещё один пример — история с так называемыми «поглотителями» CO_2, к которым относятся прежде всего леса. Ими богаты Россия и Канада, но никак не Европа. Поэтому позицию Евросоюза нетрудно предугадать, ведь до самого последнего времени он отказывался даже обсуждать вклад лесных массивов в выполнение странами Киотского протокола. Только выход США и перспектива полного развала Протокола вынудили ЕС на сговорчивость, но лимиты на поглощение лесами CO_2, согласованные на Боннской конференции, просто мизерные. Например, российские лимиты превосходили японские в каких-нибудь полтора раза. Когда же на следующей конференции в Марракеше российская делегация добилась пересмотра этих решений в пользу России, на Президента Российской Федерации В. Путина обрушились жалобы из Европы на «коварство» русских, «мешающих спасению планеты».

И наконец, о главном — о том, что, собственно говоря, представляют собой технологии снижения выбросов ПГ. ЕС выступает за самое широкое понимание этого термина, включая все виды технологического усовершенствования изделий и процессов, ведущих к сокращению выбросов ПГ непосредственно или косвенно, например, через снижение энергоёмкости и повышение КПД. Такое понимание даёт возможность «подогнать» под проектное финансирование в рамках механизмов Киотского протокола практически любой проект технологической модернизации в России или «третьем мире». С этим никто не спорит, не желая лишать себя возможных инвестиций. Но есть и другая сторона медали — потенциальное расширение сферы контроля и санкций в рамках Протокола на отрасли производства и товарные позиции торговли во многих странах мира. Тем самым ЕС пытается создать новую сферу своего влияния в мире.

ЕС и США: договорные игры?

Одним из свежих доказательств того, что предмет заботы ЕС — сбыт продукции собственного машиностроения, стало лоббирование Евросоюзом «секторального подхода». Этот подход, намечаемый к использованию в «постКиотском» периоде, сводится к разработке и принятию отраслевых норм выбросов CO_2 на единицу соответствующей продукции (от киловатт-часа электроэнергии до тонны цемента). Причём заранее планируется «скользящая планка», т.е. постоянное повышение нормативов «CO_2-эффективности», с соответствующим появлением у владельцев предприятий мотивов по ускоренной замене оборудования.

Такая система, по замыслу её создателей, должна спровоцировать в мире своего рода гонку за «CO_2-эффективностью», заставив менять оборудование в промышленности и энергетике намного чаще, чем того требуют экономические соображения. Тем самым готовится перенос в сферу производства того абсурдного типа расточительства ресурсов, который до сих пор был характерен только для сферы личного потребления. В итоге в погоне за процентами «CO_2-эффективности» в утиль раньше срока может отправляться одно предприятие за другим, а инвестиции, необходимые на реальные задачи развития, будут связываться с закупкой оборудования на замену.

Другой выдающейся новинкой стала идея «углеродных» барьеров, предлагаемых вместо таможенных. Озвученная Н. Саркози в период председательства Франции в ЕС, она сводилась к запрету импорта в ЕС продукции, произведенной с более высокими, чем в ЕС, выбросами CO_2 на единицу продукции. Последняя идея заслуживает особого внимания: фактически речь идёт о бесконтрольном переносе евросоюзных мер на страны, не входящие в ЕС, хотя, с точки зрения правил ВТО, подобная защита является ничем иным как недобросовестной конкуренцией. Первым адресатом таких мер предполагались товары из Соединённых Штатов, поэтому идея «углеродных торговых войн» была сразу загашена резкой ответной реакцией из Вашингтона. Но надо понимать: после пробного шара продолжение, как правило, следует, и здесь России следует проявлять особую осторожность. Запрет импорта российской стали (или любой другой продукции из любой страны) на основании высокой энергоёмкости соответствующих производств или неиспользования ими рекомендуемых технологий — это лишь один пример возможных последствий.

Последняя инициатива, судя по всему, разработанная ЕС специально для России, сводится к тому, чтобы лишить нашу страну права «банкинга» — переноса неиспользованных прав на выбросы в последующие периоды. Это право, имеющееся у России в соответствии с положениями Киотского протокола, даёт возможность использовать выбросы 6 млрд тонн CO_2, которые, по имеющимся расчётам, не будут реализованы в период 2008–2012 гг. Ближайшим последствием этого может стать вынужденный отказ России от доходов в рамках рыночных механизмов Киотского протокола, в частности, в рамках статьи 17 (межстрановая торговля квотами). Национальные квоты и проектные сокращения понадобятся России, чтобы обеспечить себе режим «углеродной безопасности» хотя бы до 2020 г. Если их не хватит, России придётся покупать «виртуальные сокращения выбросов» у Китая и развивающихся стран, что неприемлемо для нашей страны как с политической, так и с экономической точек зрения. Именно отмена «банкинга» стала одним из решений, принятых саммитом ЕС 30 октября 2009 г. в Брюсселе. Эта позиция ЕС, скорее всего, была заранее согласована с Китаем и «Группой — 77», а возможно, и разработана под их запрос с целью обеспечить устойчивый спрос на «виртуальные сокращения» этих группы стран.

Войдя в роль «климатического» благодетеля, Европа в последние годы усиленно дотировала Китай и «третий мир», в массовом порядке покупая их виртуальные «проектные» сокращения выбросов в рамках вариантов «чистого развития». ЕС усиленно лоббировал легенду об исключительно антропогенной природе глобального потепления и строил на этом свои требования «лидерства» развитых стран (включая Россию) по уровню сокращений выбросов в период после 2012 г. В частности, это выразилось в его одностороннем решении сократить в период 2012–2020 гг. свои выбросы на 20% (или даже 30%) по сравнению с 1990 г. и в настойчивых призывах к развитым странам принять «сопоставимые» обязательства. Европа последовательно поддерживала отказ Китая и развивающихся стран принять на себя любые обязательства по абсолютным количественным ограничениям выбросов (не говоря уже об их сокращении) и соглашалась с относительными целями по повышению «углеродной» эффективности экономики (что происходит в результате обычной модернизации мощностей и ни к каким реальным сокращениям на уровне стран не ведёт).

Увлекшись субсидированием Китая и «третьего мира», Евросоюз предлагает и другим странам поучаствовать в этой деятельности. Ещё одной инициативой ЕС, принятой на саммите 30 октября 2009 г., стало финансирование адаптации развивающихся стран к изменению

климата. После многочисленных требований финансирования со стороны Китая и «Группы 77» ЕС на этом саммите оформил общую позицию по конкретным объемам и источникам финансирования. В частности, предполагалось, что:

- общий объём мирового финансирования на цели адаптации развивающихся стран из всех источников должен достичь 100 млрд. евро в год, начиная с 2020 г.;
- из этого объёма международное государственное финансирование адаптации должно составлять 5–7 млрд евро ежегодно, начиная с 2010 г., и от 22 до 50 млрд евро ежегодно, начиная с 2020 г.;
- обеспечивать указанное международное государственное финансирование должны все страны, за исключением самых слаборазвитых. Взносы предполагалось взимать с каждой страны в соответствии с её объемами выбросов и с учётом «способности платить», однако главный из этих двух критериев — объём выбросов, причём его роль должна возрастать год от года.

Евросоюз заявил о своей готовности выделить соответствующую долю средств в случае аналогичных действий других доноров. Следует заметить, что вопрос выделения средств на адаптацию стал предметом жёсткой конфронтации в ЕС между сторонниками и противниками этой меры (возглавляемыми соответственно Великобританией и Польшей). Польша открыто указывала на то, что в ЕС существуют страны более бедные, нежели некоторые развивающиеся, и возражала против того, чтобы первые помогали последним. Консенсус был достигнут лишь на саммите и, по всей видимости, за счёт решения более развитых стран ЕС принять практически все расходы на цели адаптации на себя. Тем самым Евросоюз открыто начал двойную игру, выводя свои восточные страны из состава доноров, но предлагая донорскую роль другим странам, таким как Россия и Украина. Это делает позицию ЕС на переговорах уязвимой для критики и даёт основание для постановки вопроса о двойных стандартах.

Тем не менее последствия принятия предложений ЕС для России могут быть самыми негативными. Зная способ действий ЕС, можно заранее предугадать, что реальным источником финансирования адаптации станут только развитые страны. На иное ни при каких условиях не согласятся ни Китай, ни любая из развивающихся стран. Поэтому из общей суммы предложенного ЕС «подарка» на Россию могут прийтись платежи в размере до 15% общего объема средств, возрастающих ежегодно, что для нашей страны составит от 1–1,5 млрд евро в 2010 г. до 3,5–7,5 млрд евро в 2020 г. и далее. Такие расходы не-

сопоставимы ни с возможностями России, ни тем более с задачами её экономического развития.

Иной подход к проблеме демонстрируют США. Начиная с 2001 г. (выхода США из Киотского протокола) они с показным скепсисом относились к гипотезе антропогенной природы глобального потепления — вплоть до полного её отрицания. США настаивали на включении ведущих развивающихся стран и Китая (который с 2007 г. стал мировым лидером по объемам выбросов ПГ) в режим будущих обязательств по сокращению выбросов и отказывались обсуждать любое собственное участие в этих обязательствах без соблюдения данного условия. Наконец, США, развивая у себя внутренние системы «углеродной торговли», не раз заявляли о своем нежелании платить за сокращения выбросов, генерируемых в других странах.

Отрежиссированный на глобальном уровне конфликт позиций США и ЕС имел невиданный резонанс, вовлекая в обсуждение «климатической» темы огромное количество политиков, учёных, общественных деятелей и просто популярных и активных личностей. Выразилось это, помимо прочего, в почти мессианской массовой надежде на смену власти в Вашингтоне и на переход США на роль активного борца с потеплением. Тем не менее с приходом к власти Б. Обамы надежды начали рассеиваться; оказалось, что вопросами климата новая администрация США намерена заниматься лишь с точки зрения американских интересов. Позиция США, озвученная на Боннских раундах переговоров 2009 г., сводилась к желанию «свободной езды» — добровольных односторонних обязательств, исключающих любой внешний контроль за исполнением. Так были окончательно развеяны мечты ряда стран о возврате США в рамки Киотского протокола.

Сами обязательства, заявленные США, более чем скромны: по предложенному законопроекту Вэксмана–Марки предполагается к 2020 г. снизить выбросы на 17% по сравнению с нынешним уровнем. Де-факто это означает возврат к уровню на 3% ниже выбросов 1990 г., хотя даже по Первому периоду Киотского протокола США полагалось к 2012 г. быть на 6% ниже этого уровня. Ещё ниже «планка», предложенная самим Б. Обамой, — речь идёт лишь о возврате к уровню 1990 года[1].

Вместе с тем США отошли от критики антропогенных концепций потепления и от предпринимавшихся ранее усилий по демонтажу конструкций Протокола. Их прагматический подход состоит в том, чтобы не мешать другим странам максимально «грузить» свою эконо-

[1] См.: http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601081&sid=a5WsB7T.hW8Q.

мику издержками на повышение энергоэффективности, добиваясь снижения мирового спроса на топливо и повышения его доступности для США. Как было сказано в заявлении Торговой палаты США, «речь, собственно говоря, идёт не о климате, а о путях обеспечения США долгосрочными надёжными поставками дешевой энергии».

Что это означает на деле? Формула проста: обязательства других стран по снижению выбросов ПГ могут не только вызвать падение мировой потребности в углеводородном топливе, но и спровоцировать снижение цен на него. Этот двойной эффект достигается, в частности, за счёт европейских налогоплательщиков, оплачивающих громадные дотации на ветроэнергетику, биотопливо и другие виды «чистой» энергии, но США как «свободного ездока» такие детали не очень волнуют; скорее, наоборот: снижение конкурентоспособности европейских товаров, вызываемое подобными мерами, может несколько улучшить американский торговый баланс.

Гораздо важнее с точки зрения США вовлечение в гонку по снижению выбросов своего главного геополитического конкурента — Китая. На это Вашингтон не жалеет никаких сил, по нарастающей продуцируя форматы охвата Китая сотрудничеством в области изменения климата. Формально это мотивируется озабоченностью по поводу роста китайских выбросов, достигших 6,8 млрд тонн CO_2-эквивалента в 2008 г. (увеличение на 178% по отношению к 1990 г.), что серьёзно превышает американские показатели — рост на 17% за тот же период и общий объём — 6,4 млрд тонн в 2008 году[1]. Фактически же делается ставка на климатическую тему для того, чтобы создать легитимные рамки для ограничения китайского экономического роста — предмета первоочередной озабоченности США. Попытки достичь договорённостей с Китаем предпринимались в ходе визита в Пекин многочисленных миссий, главной из которых стала миссия спецпредставителя президента США по климату Т. Стерна (июнь 2009 г.). Американские меры зондажа позиций, имеющие цель «вывести» Китай на какие-либо подтверждённые намерения лимитировать выбросы ПГ даже в отдалённом будущем, не имели успеха в Пекине. В частности, Т. Стерн пытался убедить китайское руководство в необходимости запланировать «пиковый год» роста выбросов в Китае, за которым по идее должно последовать снижение. В итоге Стерн отрапортовал о том, что мысль «принята китайским руководством к рассмотрению», а официальный представитель Пекина ничем это не подтвердил, заявив, что Китай нуждается в росте производства и, соответственно, выбросов.

---

[1] См.: http://in.reuters.com/article/worldNews/idINIndia-43515920091029.

Китайский фактор

Не изменил ситуацию и прошедший в октябре 2009 г. визит в Китай Б. Обамы, в котором переговоры по теме климата занимали важное место. Тогда главным стал не вопрос о количественных ограничениях выбросов Китаем, который уже дал понять, что согласится только на относительные показатели снижения типа энергоэффективности и уменьшения удельных выбросов на единицу ВВП. Разговор шёл о том, каким образом такое снижение будет подтверждаться на международном уровне. По мнению США, в стране с такой степенью непрозрачности, как Китай, необходим независимый мониторинг, подтверждающий национальные усилия по ослаблению карбоноемкости, в противном случае китайским мерам трудно будет обеспечить международную легитимность.

Чтобы слова Обамы звучали весомей на переговорах, Пекину был недвусмысленно сделан намёк на возможность введения «углеродных» торговых санкций. В частности, законопроект Вэксмана–Марки позволяет вводить дополнительные тарифы на товары из стран, которые не ограничивают свои выбросы ПГ. Как пояснил один из авторов этого законопроекта, конгрессмен-демократ от Массачусетса Э. Марки, «если Китай или любая другая страна полностью берёт на себя роль партнёра в глобальных усилиях по климату, эта страна должна ввести режим транспарентности и проверки своих мероприятий по сокращению выбросов». И хотя для Китая были сделаны откровенные поблажки в виде согласия с относительными сокращениями выбросов вместо абсолютных лимитов, на предложения США последовал отказ. «Размен» не состоялся.

В принципе же в Китае быстро нашли применение любимому детищу ЕС — легенде об антропогенной природе глобального потепления, отводящей промышленному развитию роль главного виновника грядущих всемирных бедствий. Соглашаясь с этим, Китай настаивает на исторической ответственности за выбросы, возводя вину за потепление всецело на промышленно развитые страны. Тем самым на новой реальности реанимируется старая идея о капитализме как главном источнике бедствий развивающихся стран (к которым официально причисляет себя и Китай). И что особенно ценно: капиталистические страны-виновники (по крайней мере в лице Европы) в данном случае не открещиваются от вины — напротив, они её всячески признают, каются и демонстрируют желание компенсировать всё деньгами. Убедившись в этом, Китай идёт дальше, повышая уровень агрессивности

своей риторики. В частности, накануне саммита «Большой восьмёрки» в японском Тояко в 2008 г. Пекин на официальном уровне ввёл понятие «климатических преступлений» и «климатических преступников». Под последними подразумевались только развитые страны, и Евросоюз ничем не ответил на такую откровенно враждебную постановку вопроса. Тогда на Бангкокском раунде переговоров ООН по климату (октябрь 2009 г.) был проведен «Климатический трибунал азиатских народов», реакции на который со стороны ЕС опять-таки не последовало.

Фактически речь идёт о серьёзном политическом просчёте ЕС, который сам загнал себя в ловушку собственной климатической демагогией. Новая идеология Китая не оставляет Евросоюзу даже возможности «сохранить лицо»: из главного благодетеля планеты ЕС оказывается в позиции обвиняемого. Его щедрые дары, рассыпаемые Китаю и «третьему миру», начинают рассматриваться как ничтожные подачки на фоне огромных исторических долгов. Поэтому первым требованием Китая на переговорах по климату становится принятие развитыми странами масштабных обязательств по сокращениям выбросов. Масштабы должны быть такими, чтобы ни одна из развитых стран (включая Россию) не смогла бы их выполнить собственными силами. Это должно обеспечить массовый гарантированный спрос на сокращения из Китая и развивающихся стран по линии проектов чистого развития и надолго превратить развитые страны в финансовых доноров. Такая постановка вопроса, безусловно, привлекательна для развивающихся стран, что позволяет Китаю фактически выступать на переговорах по климату в рамках ООН в роли лидера всей этой страновой группы, поддерживающего в ней редкий уровень единства взглядов и координации действий на всех переговорных и параллельных мероприятиях.

Цифры

Конкретные цифры обязательств развитых государств, на которых настаивают представители Китая и группы развивающихся стран, постоянно повышаются впечатляющими темпами. Если в совместном заявлении Китая, Индии, Бразилии, Мексики и Южной Африки по итогам саммита «Большой восьмёрки» в Тояко предлагалось сократить выбросы в развитых странах на 25–40% к 2020 г. по сравнению с 1990 г., то на Конференции сторон РКИК ООН в Познани фигурировали цифры в 40% снижения. На Боннских переговорах по клима-

ту (апрель 2009 г.) требования выросли до 45% снижения, а уже на следующих Боннских переговорах (июнь 2009 г.) развитым странам было предложено сократить свои выбросы на 79,2% к 2020 г. по отношению к 1990 г. Каких-либо обоснований таких цифр не приводится, и их, по всей вероятности, не существует.

Все инициативы Евросоюза, не желающего мириться с потерей роли главного «радетеля интересов климата», оканчиваются провалами, неуклюжими попытками замаскировать собственную капитуляцию перед требованиями Китая, Индии и некоторых других развивающихся стран. В частности, на состоявшейся 28 октября 2008 г. 7-й Азиатско-Европейской встрече Евросоюзом была предпринята безуспешная попытка добиться от Китая и развивающихся стран каких-либо количественных обязательств относительного характера, чем-либо отличающихся от сценариев «обычного бизнеса». В итоге принятая «Пекинская декларация» полностью отражает дисбаланс по характеру обязательств в области климата на период после 2012 г., в том числе:

— по развитым странам: принятие ими «амбициозных и сопоставимых между собой обязательств по сокращению выбросов»;
— по развивающимся странам: добровольные меры «в контексте устойчивого развития с целью отклонения эмиссий от сценария обычного бизнеса».

Фактически развивающимся странам даётся «добро» на имитацию деятельности. Евросоюз согласился считать обычную модернизацию оборудования некими специальными мерами в области климата и оплачивать эту деятельность. Не случайно «Пекинская декларация» была расценена рядом экспертов как «Климатический Мюнхен».

Китай и группа союзников наращивают успех, бросая вызов развитым странам на новых участках «климатических» переговоров. Развитым странам (в рамках их исторической ответственности) было предложено обеспечить финансирование адаптации развивающихся стран к изменению климата в размере 200–300 млрд долларов в год или 2% от ВВП каждой развитой страны в год. Последнее для России означает выплату своеобразной «дани» развивающимся странам в размере 300–400 млрд долларов в период 2013–2020 гг. При этом никаких расчётов, подтверждающих необходимость именно таких размеров финансирования (беспрецедентных в истории человечества), не приводилось. В качестве дополнительных потенциальных источников доходов для развивающихся стран предлагались также весьма болезненные для отечественного ТЭК меры, как введение специальных налогов на продажу нефти, газа и других видов топлива, а также на международные морские и авиационные перевозки. Не охладило горячих голов даже выступле-

ние представителя США, пытавшегося предостеречь от несбыточных мечтаний о колоссальных объемах финансирования. Китай и развивающиеся страны пытаются полностью сменить идейную базу переговоров, отбрасывая положения Конвенции ООН об изменении климата и заменяя их своими идейными клише, такими как «историческая ответственность» развитых стран за изменение климата и применение принципа «загрязнитель платит» к ПГ. Отсутствие таких положений в Конвенции авторов подобных клише совершенно не смущает.

Масштабы наших рисков

Ратификация Россией Киотского протокола при всех его недостатках была обоснована тем, что на Первый период обязательств (2008–2012) для России не существовало рисков невыполнения обязательств. По обязательствам на этот период выбросы в России не должны превышать уровень 1990 г.; между тем из-за экономического кризиса 90-х годов они снизились до 65% от базового уровня. Рост экономики, начавшийся с 1999 г. и, как хотелось бы надеяться, временно прерванный начавшимся в 2008 г. кризисом, может, по имеющимся прогнозам, привести к превышению уровня 1990 г. не ранее 2015–2018 гг. Тем самым предполагалось, что риски ограничений на экономическое развитие для России в рамках Протокола появятся только после 2012 г. Эти соображения были учтены в формулировке закона ФЗ-128 от 04.11.2004 г. о ратификации Киотского протокола, в которой впрямую говорится о том, что позиция России по отношению к Протоколу на период после 2012 г. может быть пересмотрена.

Нынешние же требования по сокращению выбросов ПГ на уровне 40–45% к 2020 г. заведомо неприемлемы для российской экономики. Де-факто они означают её принудительное свертывание с одновременным переходом на роль финансового донора Китая и развивающихся стран — сценарий катастрофический. Сами возможности снижения выбросов ПГ в России ограничиваются структурой её экономики, климатом и размерами территории. В отличие от ЕС или Японии структура экономики Российской Федерации определяется, прежде всего, энергоемкими отраслями, развитие которых требует возможности роста выбросов (при локальных сокращениях в ходе модернизации мощностей). Поэтому в России (как и в Китае) уместно на данном этапе экономического развития говорить о повышении «карбоновой» эффективности экономики, а не об абсолютных ограничениях на выбросы.

В этой ситуации одним из выходов мог бы стать переход к новой классификации стран и, соответственно, типов будущих обязательств в области климата. Предложенный Японией принципиально новый подход к установлению обязательств в области климата и базирующийся на принципе справедливости при разделении нагрузки между странами в зависимости от уровня развития вполне созвучен российским интересам. В случае новой классификации одной из категорий могла бы стать такая, как «промышленные страны со средними доходами», обязательства которых могли бы ограничиваться добровольными мерами энергоэффективности; Россия могла бы выбрать этот режим. Для этого следовало поддержать инициативу Японии и выдвинуть на её основе свою или совместную инициативу, что, к сожалению, не было сделано к началу Копенгагенской конференции.

На этом фоне высказанное на саммите Россия–ЕС в Стокгольме 18 ноября 2009 г. предложение Президента Д. Медведева о совокупном сокращении Россией 30 млрд тонн CO_2 — эквивалента за период 1990–2020 гг. (что в переводе на период до 2020 г. означает снижение выбросов на уровне 15–25% по отношению к 1990 г.) стало самой масштабной инициативой по сокращениям выбросов. Тем не менее даже это неожиданно смелое предложение вызвало критику со стороны экологических НПО, уровень эмоциональности заявлений которых, как это часто бывает, оказался выше уровня эрудиции их сотрудников.

Что же касается предложений о гигантских выплатах развивающимся странам на нужды адаптации к изменениям климата, то в переговорах по этой теме участвуют также и США, и Япония, и Канада, скептически относящиеся к беспредельным финансовым запросам развивающихся стран, и даже Евросоюз, вошедший в состояние шока от масштабов таких запросов. Следует учесть и новую позицию нефтедобывающих стран. Они, наконец, догадались, что первым последствием новых обязательств в рамках Киотского протокола станет падение спроса и цен на углеводородное топливо. Их опасения, высказанные на Боннских (апрель 2009 г.) переговорах, также ставят под сомнение различные несбалансированные предложения о сокращении выбросов развитыми странами.

«Клима-гейт»

Главной новостью кануна Конференции в Копенгагене стал грамотно срежиссированный по срокам «выдачи» скандал, получивший название «Клима-гейт». В эпицентре этого скандала оказались главные

творцы «климатической легенды» — ведущие эксперты МГЭИК — Международной группы экспертов по изменению климата при ООН, которая не так давно (вместе с бывшим вице-президентом США А. Гором) была удостоена Нобелевской премии мира. Как известно, МГЭИК отвечает на уровне ООН за оценку тенденций и разработку прогнозов глобального потепления, используемых в качестве неоспоримой базы для принятия политических и финансовых решений мировым сообществом в данной области.

Переписка этих экспертов, скопированная неизвестными хакерами с серверов Центра климатических исследований Университета Восточной Англии (ЦКИ) — одной из ведущих мировых организаций в области климата, подтверждает, что в их работе доминируют тенденциозный алармистский подход, игнорирование фактических данных и открытое желание манипулировать мнением мирового сообщества. В частности, это выражается в:

— прямых подтасовках данных, включая намеренное искажение баз первичных данных о температуре в разных точках земного шара, полученных от сети метеорологических станций;
— произвольном подборе корректирующих коэффициентов, используемых для моделирования температурных процессов на планете, с целью подгонки задачи под заранее намеченный ответ;
— замалчивании реальных данных по температурным процессам на планете, отказе в их предоставлении независимым исследователям;
— целенаправленной травле представителей альтернативных научных школ, блокированию их попыток представить результаты своих исследований в научной периодике

На серьёзные подозрения наводит переписка авторов Четвёртого Оценочного доклада МГЭИК — того самого, за который была присуждена Нобелевская премия. Вот цитата из письма Ф. Джонса, директора ЦКИ, своему коллеге из США М. Манну: «Майк, мог бы ты стереть все электронные письма.., касающиеся Четвёртого Оценочного Доклада?» Своим британским коллегам в ходе подготовки этого доклада К. Эммону и Ю. Валу тот же Джонс пишет: «Постарайтесь и измените первичные данные! Не давайте скептикам козырей в руки». Уже упоминавшийся М. Манн призывал коллег бойкотировать журнал «Клаймат Рисёрч», высказывавший сомнения в антропогенной гипотезе потепления: «Следует убедить наших коллег не представлять своих статей в этот журнал и не цитировать его». Особую заботу проявляет господин Джонс о том, чтобы первичные данные не попали в руки общественности (например, таких независимых ис-

следователей, как С. Мак-Интайр и Р. Мак-Китрик, в письме именуемых «два ММ»): «Два ММ годами охотятся за данными станций ЦКИ. Если они узнают, что в Великобритании теперь действует Закон о свободе информации, я скорее сотру эти файлы, чем отдам их кому-то»[1].

Вся эта картина оказалась весьма неприглядной и очень далёкой от преподносившейся мировому сообществу картинки о МГЭИК как группе мужественных исследователей, раскрывающих человечеству правду о его виновности перед планетой. Что же заставляет ведущих климатологов скрывать первичные данные от общественности даже ценой нарушения закона? Какие тайны скрываются за подчищенными графиками и отрихтованными задним числом моделями?

Ответ в данном случае лежит на поверхности — объектом остракизма группы климатологов стали те учёные, которых не удовлетворяла примитивная привязка количественных выбросов CO_2 к температуре планеты и нежелание «мейнстрима» анализировать проблему во всей её сложности. Приняв гипотезу об антропогенном потеплении, специалисты МГЭИК, как становится ясно из их переписки, вообще не собирались заниматься исследованиями в привычном смысле слова. Вся их деятельность свелась к подгонке расчётов под заранее известный ответ. Процесс подгонки был максимально усложнен методологически с использованием аппарата математического моделирования, нацеленного на то, чтобы крайне затруднить понимание расчётов неспециалистами и сосредоточить внимание последних на выводах, которые те проверить не в состоянии.

Можно ли в этой связи говорить о каком-то тайном заговоре ученых и предполагать некий их коварный умысел по отношению к профанам, живущим на планете? Вряд ли интересы этой группы лежат так глубоко: всё проще, циничнее и сводится к деньгам. Климатические институты, поняв заинтересованность стран ЕС в тиражировании легенды об антропогенном потеплении, сделали на этом неплохой бизнес. Тот же ЦКИ сводил концы с концами с большим трудом вплоть до 1994 г. — года вступления в силу Рамочной конвенции ООН об изменении климата. После этого финансовые трудности были забыты — началась эра изобилия. Если в 90-е годы директор Джонс привлек в ЦКИ финансирование на 1,9 млн фунтов стерлингов, то в следующее десятилетие эта цифра выросла в 5 с лишним раз — до 11,8 млн фунтов. И это — только часть огромного финансового «айсберга»: общий бюджет на темы, связанные с климатом, составляет

[1] http://online.wsj.com/article/SB10001424052748704888404574547730924988354.html#.

в ЕС 3 млрд евро. Трудно представить, что среди климатологов найдутся в большом количестве Галилеи и Джордано Бруно, готовые отказаться от таких масштабных соблазнов. Именно поэтому эксперты МГЭИК с особой гордостью заявляют, что они выступают от имени большинства научного сообщества. Хотелось бы добавить: хорошо оплаченного большинства.

К чести некоторых климатологов, они оказались способны на откровенное признание сложившихся проблем. Так, работающий в том же Университете Восточной Англии М. Халм заявил: «Это событие может дать сигнал к пересмотру наших научных знаний об изменении климата. Возможно, в ряде областей климатическая наука стала склеротичной. Возможно, климатическая наука стала слишком ангажированной, слишком централизованной. Этот трайбализм, зафиксированный электронными письмами, как правило, характерен для примитивных культур, и неприятно видеть, как он действует в науке». На решительный шаг пошел главный фигурант скандала Ф. Джонс, отказавшийся от директорства в ЦКИ вплоть до завершения расследования[1].

Что же касается реакции на разоблачения возглавляющего МГЭИК Р. Пачаури, то она оказалась на редкость беспомощной. Единственный аргумент, который он привел, заключался в том, что, несмотря на опубликованные письма, США не отказались от своих планов по сокращению выбросов на будущий период (что не является ответом по существу претензий и неверно по сути, поскольку эти планы были анонсированы давно). На пленарном заседании Конференции ООН в Копенгагене Пачаури повторил свои доводы и продолжил как ни в чем не бывало превозносить заслуги МГЭИК, но эта позиция была поддержана далеко не всеми. В частности, делегация Саудовской Аравии потребовала международного независимого расследования. В конечном счёте под вопрос поставлен главный научный постулат МГЭИК — гипотеза о преимущественно антропогенной природе глобального потепления. А значит, могут оказаться под вопросом и РКИК ООН, и Киотский протокол, и иные будущие глобальные конструкции в области климата, основанные на выводах МГЭИК. Всё зависит от дальнейшей судьбы «Клима-гейта».

---

[1] См.: Rigging a Climate 'Consensus' About those emails and 'peer review.' «The Wall Street Journal». November 27, 2009.

Копенгагенский итог

Итогом копенгагенских переговоров считается «Копенгагенский аккорд» — политическое заявление, занимающее две с половиной страницы и полное внутренних противоречий между ведущими державами мира, разрешить которые так и не удалось.

Основные положения «Аккорда»:

— подтверждение положений Конвенции ООН об изменении климата по поводу необходимости стабилизации выбросов парниковых газов с добавлением (ссылаясь на МГЭИК) «контрольной цифры» глобальной климатической безопасности на уровне не более 2°С выше доиндустриального уровня;

— признание необходимости «глобального пика выбросов» в ближайшие годы (после чего объём выбросов ПГ на нашей планете должен неуклонно снижаться), причём развивающимися странами этот пик должен быть пройден позже, чем развитыми;

— призыв к сотрудничеству в достижении национальных пиков и глобального пика;

— обязательство развитых стран по снижению национальных выбросов на период до 2020 г. Размер этих обязательств не уточнён и будет определяться каждой страной в представленном ею документе;

— меры по регулированию выбросов указанными странами подлежат международной верификации и мониторингу в соответствии с действующими в рамках Конвенции методиками;

— на развивающиеся страны не распространяется режим количественных сокращений и международной верификации и мониторинга. Эти страны (за исключением самых слаборазвитых) представляют свои программы регулирования выбросов, которые подлежат только национальной верификации и мониторингу;

— предусматривается массированная финансовая помощь со стороны развитых стран в адрес развивающихся на цели адаптации к изменениям климата и регулирования выбросов. Размер этой помощи предложен на уровне 30 млрд долларов на период 2010–2012 гг. с увеличением до 100 млрд долларов в год начиная с 2020 г. Источники этой помощи предполагаются как государственные, так и частные, как национальные, так и международные. Одним из них предложен учрежденный на Конференции «Копенгагенский зелёный фонд»;

— серьёзное внимание будет уделено технической помощи, включая доступ к технологиям, для чего предложен так называемый технологический механизм.

Первая оценка «Аккорда» — его несбалансированность и, прежде всего, несоответствие средств поставленным целям. Если базироваться на концепции МГЭИК, упоминавшейся в тексте документа, то нетрудно спрогнозировать, что заявленный пороговый показатель превышения глобальной температуры на 2 градуса может быть без труда перейдён в ближайшие годы, если режим сокращений не будет включать ведущих «эмиттеров» из числа развивающихся стран. А такого режима для них «Аккорд» даже в долгосрочной перспективе не предполагает. По всей вероятности, расчёт делается на некую гармоничную политику национальных мер, благодаря которой национальные выбросы когда-нибудь достигнут своих пиков, а затем без всякого принуждения со стороны начнут снижаться. Остаётся удивляться лишь тому, что вера в такой гармоничный исход распространяется только на развивающиеся страны, в то время как по отношению к развитым подходящим средством сочтены национальные обязательства по сокращениям выбросов с международным мониторингом и верификацией их выполнения.

По своему характеру «Аккорд» представляет собой некий «Киото-лайт», дающий развитым странам больше свободы при формировании количественных национальных обязательств, а развивающимся — больше возможностей получения финансирования без утомительных процедур подтверждения достигнутых сокращений выбросов, как это делается в проектах чистого развития. Разумеется, к цифре помощи в 100 млрд долларов ежегодно следует относиться скептически. Поэтому можно ожидать в обозримом будущем «откат» США и других индустриальных держав от заявленных объёмов с объяснением развивающимся странам, по чьей вине они не получили такое неслыханное в истории количество денег. Процесс был начат сразу после Копенгагена серией британских и американских выступлений с обвинением Китая в развале глобальных усилий в области климата.

Проекты на будущее

После Копенгагенской конференции большинство стран высказывают довольно скептическое мнение об «Аккорде», считая, что этот документ вряд ли в состоянии стать реальной базой для глобальной конструкции в области климата. Это в очередной раз даёт повод для многочисленных спекулятивных рассуждений о будущей архитектуре

«климатических» усилий мирового сообщества. Число только разработанных и представленных миру подходов по этой теме превышает 50 и увеличивается впечатляющими темпами. Не ставя задачей полное описание всех этих подходов (что является темой специального исследования), постараемся выделить основные моменты, отличающие эти подходы друг от друга, и обозначить разброс позиций по основным компонентам таких подходов.

Все существующие подходы к глобальным рамкам регулирования действий стран в области изменения климата так или иначе включают следующие положения:

— тип принимаемых странами обязательств (количественные в абсолютном измерении, количественные удельные, качественные);
— способ принятия обязательств (добровольный по принципу «снизу вверх» или недобровольный, навязываемый мировым сообществом по принципу «сверху вниз»);
— степень жёсткости обязательств (в том числе отсутствие или наличие санкций за невыполнение и характер этих санкций);
— степень дифференцированности обязательств (в том числе с учётом климатических особенностей, уровня развития экономики соответствующей страны и др.);
— временной горизонт для предлагаемой системы (например, 2-й период обязательств в рамках Киотского протокола и «Копенгагенского аккорда» или иной срок);
— организационные рамки конструкции (РКИК ООН, Киотский протокол, «Копенгагенский аккорд», иные рамки).

Все вариации в основных компонентах определяются поставленными перед каждой конкретной конструкцией целями, к основным из которых можно отнести:

— создание общих («консенсусных») рамок для участия всех стран мира в глобальных действиях в области климата;
— привлечение развивающихся стран в те или иные по степени жёсткости режимы формирования и соблюдения обязательств;
— создание и поддержание режимов жёстких обязательств для отдельных групп стран (как правило, развитых или с переходной экономикой);
— сохранение и развитие глобального рынка парниковых газов вне зависимости от состояния дел в области мер противодействия изменению климата;
— развитие технологий в области энергоэффективности, альтернативных источников энергии и снижения выбросов ПГ.

Особым разнообразием среди разработанных подходов отличаются те, которые рассчитаны на вовлечение развивающихся стран и на помощь в их адрес. В частности, предлагается заключить Договор в области климата и развития между развитыми и развивающимися странами с единственной целью оказания развивающимся странам финансовой помощи. По-прежнему популярна идея обложить промышленно развитые страны штрафами в пользу третьего мира за выбрасываемые ПГ. В частности, проект Покупка общественного блага предусматривает выделение развитыми странами специальных средств в международные фонды для покупки квот на выбросы ПГ в развивающихся странах. Ещё одна идея — принятие двойного типа обязательств развитыми странами, которым на выбор предлагается либо снижение выбросов на своих источниках, либо прямая передача средств развивающимся странам. Оригинальным продолжением идеи является подход по так называемым целям человеческого развития, предусматривающий разделение выбросов на необходимые (обеспечивающие базовые человеческие потребности) и излишние (класса «люкс»); на этом основывается дифференциация задач снижения (стабилизации, роста) эмиссии в разных странах.

Схожий подход предлагается схемой Базовых линий роста и Обязательств двойной интенсивности (для развитых и развивающихся стран), открыто рассчитанных на введение двойных стандартов с целью вовлечения развивающихся стран в режим мер в области климата. Ещё большую дифференциацию обязательств предлагает Климатический план Маршалла, предусматривающий разделение стран мира на четыре категории и постановку для каждой из них групповых целей разного типа. Наконец, некоторые подходы (такие, как Оркестр договоров и Параллельные меры) предполагают существование наряду с РКИК ООН ряда параллельных соглашений, заключаемых между различными группами стран.

* * *

Если оценивать начало послекопенгагенского периода в целом, то представляется, что основная его характеристика — большая неопределённость по основным параметрам будущих глобальных действий в сфере климата. Это подтверждают и итоги прошедшей в декабре 2010 г. конференции стран РКИК ООН в Канкуне (Мексика), участникам которой не удалось достичь договорённостей по режиму обязательств и схемам финансирования. Очевидно лишь одно: проблема изменения климата — во всех её многочисленных и разнообразных проявлениях — и дальше будет оставаться вызовом и российской, и европейской, и глобальной безопасности.

Глава 23. Борьба с нелегальной иммиграцией

Миграция населения является объективным процессом, неотъемлемой чертой глобализации и вызвана неравномерностью развития отдельных регионов земного шара. Правительства стран всего мира вполне благожелательно воспринимают циркуляцию товаров и капиталов, при этом гораздо более негативно реагируя на передвижение людей. Резкое ограничение доступа на европейские рынки труда населения третьих стран, начавшееся ещё в 70-е годы прошлого столетия, породило феномен нелегальной иммиграции, который в начале XXI в. принял самую опасную форму. Торговля людьми и их транспортировка привели к возрождению современного вида рабства, о котором цивилизованный мир, казалось бы, давно забыл.

Таким образом, иммиграция сама по себе не является нелегальной. В соответствии с определением Комиссии ЕС нелегальным считается иммигрант, который въехал незаконно на территорию государства — члена ЕС через сухопутные, морские или воздушные границы, включая транзитные зоны аэропорта, самостоятельно или с помощью криминальных группировок[1].

Разделение нелегальной иммиграции на «контрабанду людей», которая осуществляется с согласия мигранта, и «торговлю людьми или трафик» с целью эксплуатации было введено Протоколами к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (Конвенции Палермо), принятой в декабре 2000 г. Термин «облегчённая нелегальная иммиграция», который применяется в Евросоюзе, по существу, объединяет эти два понятия по одному признаку: специализирующиеся на нелегальной иммиграции группы и лица «облегчают» иммигранту доступ на территорию ЕС. Однако разделение всё же признается законодательно, хотя зачастую трудно на практике распознать, каким способом иммигрант проник на территорию ЕС. Контрабанда людей считается преступлением против государства, когда нарушаются его границы и законы. Трафик — гораздо более тяжелое преступление не только против государства, но и личности[2]. Конвенция о Европоле определяет «контрабанду» иммигрантов как «преднамеренные действия с целью финансового обогащения по облегчению

---

[1] Communication from the Commission on Policy priorities in the fight against illegal immigration of third-country nationals. Brussels, 19.7.2006 (COM(2006) 402 final).

[2] См.: *Sörensen P.* Cases of Child Trafficking. «ERA Forum», December 2007. P. 486.

въезда, проживания и найма на работу в государствах — членах ЕС, с нарушением существующих в стране правил и условий». Данный вид «облегчённой нелегальной иммиграции» включает, таким образом, изготовление и снабжение иммигрантов фальшивыми въездными документами и видами на жительство, обеспечение транспортировки к месту назначения.

Причины, по которым мигранты отправляются в опасные путешествия, принято называть «выталкивающими факторами»: конфликты, распад многонациональных государств, природные катаклизмы и другие экологические проблемы, дискриминация, политическая нестабильность или тяжёлая экономическая ситуация. Хотя нищета, конфликты и другие бедствия, несомненно, являются мощными «выталкивающими факторами», они, скорее, вызывают локальную или региональную миграцию, чем нелегальную миграцию мирового масштаба. Бедные, раздираемые войнами государства не представляют особого интереса для преступных группировок, специализирующихся на доставке мигрантов к месту назначения, ведь население в таких странах не в состоянии оплатить высокую стоимость услуг перевозчиков. «Выталкивающим фактором» справедливо считается и деятельность в той или иной стране организованных преступных группировок, которые создают свои собственные рынки нелегалов и уговаривают людей, у которых, возможно, и не появилось бы намерения эмигрировать, попробовать счастья на чужбине. При этом наблюдается полнейшее пренебрежение безопасностью клиентов, например, использование утлых, по существу, не пригодных для морских путешествий лодок; перевозка нелегалов в контейнерах, ящиках, багажниках и другими способами без всяких гарантий не только для здоровья, но и для жизни пассажиров.

Одновременно с «выталкивающими» действуют и «притягивающие факторы», благодаря которым страна назначения представляется иммигрантам очень привлекательной. Прежде всего, это потребность в иностранной рабочей силе, экономическая, политическая и социальная стабильность и, что также немаловажно, традиционно существующие культурные и родственные связи между странами исхода мигрантов и назначения.

Доклад ФРОНТЕКС[1], посвящённый воздействию экономического кризиса на масштабы нелегальной иммиграции, со всей определённостью показывает, что именно «притягивающий фактор» — при-

[1] Агентство Евросоюза, координирующее действия национальных пограничных служб стран ЕС.

быль — определяет численность нелегальных иммигрантов, которых ввозят преступные группы в страны ЕС. Этому способствуют, прежде всего, два обстоятельства: возможность получить работу на новом месте и вероятность благополучно пересечь границу ЕС, не опасаясь быть пойманным и отправленным обратно.

В условиях кризиса отрасли экономики, традиционно использующие труд мигрантов, переживают период спада, что ведёт к сокращению потребности даже в сверхдешевой рабочей силе. Кроме того, многие государства-члены усилили уголовную ответственность за использование труда нелегалов и осуществляют программы депортации иммигрантов. Рост безработицы, с одной стороны, влияет на общественное мнение, способствуя появлению негативных протестных настроений в отношении мигрантов, тем более нелегальных. С другой стороны, парадоксальным представляется то обстоятельство, что укрепление контроля на границах ЕС удерживает многих нелегалов от возвращения на родину, они опасаются, что не смогут повторно въехать в Европейский союз. В результате в первой половине 2009 г. наблюдалось падение численности нелегальных въездов в ЕС на 17%, хотя ФРОНТЕКС отмечает, что эта пауза — всего лишь временное явление и ситуация изменится, как только начнется подъем экономики в странах ЕС[1].

В Протоколе ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протоколе о предупреждении, предотвращении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми, торговля людьми определяется следующим образом: «Осуществление с целью эксплуатации: вербовки, перевозки, передачи, сокрытия или получения людей путём угрозы силой, или её применения, или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения, или путём подкупа в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, которое контролирует другое лицо». Данный вид нелегальной иммиграции приравнивается к рабству: иммигранты в надежде на лучшую долю попадают под полный контроль и в зависимость от хозяина, который вывозит их из страны иногда насильственным путём (похищение), а иногда и при согласии, путём обмана[2]. Основываясь на Протоколе ООН, Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людь-

---

[1] The impact of the global economic crisis on illegal migration to the EU. Risk Analysis Unit. Warsaw, August 2009. P. 4.

[2] См.: The UN Convention against Transnational Organised Crime (Palermo Convention). The Protocol against Smuggling of Migrants by land, Sea or Air. Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children.

ми (вступила в силу 1 февраля 2008 г.) даёт схожее определение данному преступлению, разъясняя, что торговля людьми «включает, как минимум, эксплуатацию проституции других лиц или другие формы сексуальной эксплуатации, принудительный труд или услуги, рабство или обычаи, сходные с рабством, подневольное состояние или извлечение органов»[1].

В соответствии с рамочным решением Совета ЕС к преступным действиям, которые квалифицируются как трафик людей, отнесены «вербовка, транспортировка с пересадками, укрытие, последующая передача контроля над людьми лицам, их принимающими, если при этом используется принуждение посредством силы и угроз или похищение; обман и мошенничество; злоупотребление властью; выплаты лицам, имеющим контроль над данным лицом (фактическая купля–продажа)». В рамочном решении употребляются понятия «рабства», «эксплуатации труда и услуг» жертвы трафика, причём порнография приравнивается к видам сексуальной эксплуатации[2]. Серьёзных расхождений в международном законодательстве по определению сущности нелегальной иммиграции и её составных частей не наблюдается, хотя ряд государств ЕС всё ещё не ратифицировал Конвенцию ООН и Протоколы к ней.

В последние годы значительно увеличилось число жертв трафика, прибывающих в ЕС через Центральную и Южную Европу, Украину, Россию. В Евросоюзе существует обширный и крайне выгодный рынок, где очень много выходцев из Азии, Африки и Латинской Америки. Нищета и надежды начать новую жизнь традиционно эксплуатировались торговцами людьми, когда они искали и завлекали свои жертвы. Скрытая картина преступлений вкупе с пробелами в статистике трафика сильно осложняют оценку числа жертв, привезенных в страны ЕС. Европол утверждает, что речь может идти о сотнях тысяч людей. До тех пор, пока существуют мотивы для расцвета современной работорговли, трафик будет расти, так как этот вид криминального бизнеса почти не требует издержек и поэтому крайне привлекателен для организованных криминальных сетей, преступных групп и самостоятельно действующих преступников.

---

[1] Конвенция Совета Европы о противодействии торговле людьми. Ст. 4 (http://www.coe.int/trafficking).

[2] См.: Framework Decision on combat trafficking in trafficking in human beings. «Official Journal», 1.8.2002; Framework decision on defining the facilitation of unauthorized entry, transit or residence. «Official Journal», 18.03.2002. См.: *Balzaq T., Carrera S.* Migration, Borders and Asylum. Trends and Vulnerabilities in EU Policy. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005. P. 32–34.

Традиционно в рабство к торговцам попадали главным образом женщины, однако вследствие роста использования нелегальной рабочей силы в экономике государств-членов жертвами трафика считаются в настоящее время и мужчины. Наиболее уязвимой категорией остаются дети, которых значительно легче похитить и обмануть. Известны случаи, когда родители сами сотрудничали с торговцами. Подсчёты, проведенные бельгийскими исследователями, показали, что подростки (самая большая группа 15–17 лет) составляют 35% жертв трафика[1].

Торговля людьми, как и нелегальная иммиграция в целом, определяется потребностями и возможности рынков рабочей силы. Преступные группировки, занимающиеся этим прибыльным бизнесом, используют методы, соответствующие окружающей обстановке и существующему спросу, в принципе так же, как и при организации легального бизнеса. Расцвет торговли людьми особенно удивляет в условиях, когда общественность хорошо осведомлена о том, какую угрозу представляет собой трафик. Часто при невероятно заманчивом предложении работы будущую жертву не может не посещать подозрение о том, что перспективы слишком хороши, чтобы быть реальными. Тем не менее сотни людей продолжают попадать в ловушки, срабатывает так называемый синдром Золушки — уверенность человека в том, что именно ему удастся избежать всех подводных камней на пути к успешной карьере и лучшей жизни.

Точное число нелегальных иммигрантов, включая жертв трафика, находящихся на территории стран ЕС, невозможно установить. Очень часто их число определяют по данным об отказе претендентам на политическое убежище (подразумевается, что они не покинули страну, а остались проживать в ней нелегально); по числу задержанных при попытке пересечения границы; по объему депортаций. Очевидно, что такие разрозненные данные могут дать лишь гипотетическое представление о реальном положении дел.

Число претендентов на политическое убежище в Евросоюзе сократилось в период 2004–2006 гг., однако новые данные свидетельствуют о росте ходатайств об убежище. В 2006 г. страны ЕС получили 197,4 тыс. заявлений об убежище, в 2007 г. — 222,2 тыс. Это было, в частности, вызвано массовым притоком беженцев из Ирака. Интересно отметить, что иракцы имеют шанс получить защиту в Швеции в 71 случае из 100 и практически нулевую возможность в Греции. Аналогичная ситуация с претендентами на убежище из Чечни — 72% их ходатайств может быть удовлетворено в Австрии и 0% — в Словакии.

---

[1] См.: *Sörensen P.* Op.cit. P. 486.

В целом разница в удовлетворении заявлений между государствами-членами огромная: Италия, Швеция и Мальта дают положительный ответ на 50% ходатайств, тогда как Словакия, Греция и Словения — всего лишь на 3%[1].

Новыми обстоятельствами — увеличением числа претендентов на убежище в целом и, соответственно, ростом отказов — не преминули воспользоваться криминальные группировки, переправляющие нелегально иммигрантов в страны Евросоюза, взимая с каждого по 10 тыс. долларов. Законодательство, политика, правоприменительная практика и выстраивание приоритетов в урегулировании проблемы нелегальной иммиграции имеют свои различия в государствах-членах. По оценкам Европола, «организованная» нелегальная иммиграция усилилась, криминальные группировки приспособили свои действия и даже изменили их, например, стали гораздо реже пользоваться фальшивыми ходатайствами о получении убежища, предпочитая подлинные.

По информации Европейской комиссии, на территории ЕС в 2008 г. насчитывалось от 4,5 млн до 8 млн нелегальных иммигрантов. Это число ежегодно увеличивается на 350–500 тыс. человек (для сравнения: легально в ЕС ежегодно въезжают около 600 тыс. иммигрантов). Теневая экономика, складывающаяся при использовании труда нелегальных иммигрантов в сельском хозяйстве, строительстве и обширном секторе обслуживания (отели, рестораны, уборка домов), занимает от 7 до 16% ВВП, при этом большинство нелегальных рабочих трудятся в условиях, больше напоминающих подневольный труд. Только 2,8% европейских компаний проходят ежегодную проверку на предмет использования нелегальной рабочей силы, тогда как для обеспечения минимального контроля со стороны государства необходимо осуществлять проверку по меньшей мере 10% всех компаний и отдельных работодателей[2].

Эксплуатация иностранной рабочей силы — далеко не новое явление в Евросоюзе. Однако вследствие скрытого характера этого вида преступной деятельности и недостаточно развитой законодательной базы оно до сих пор не является приоритетным в борьбе с организованной преступностью и, соответственно, практически безнаказанным. Рабский, по своей сути, труд традиционно практиковался в государствах ЕС внутри иммигрантских сообществ, когда нелегальные иммигранты, не имеющие документов, использовались на самых тяжелых и вредных работах за символическую плату.

---

[1] См.: Bulletin Quotidien Europe. 04.12.2008.

[2] Illegal immigration fact sheet, March 2008. Europol.

После расширения ЕС в 2004 г. появилось всё больше свидетельств о трафике из новых стран, граждане которых оказывались жертвами работорговцев, будучи привлечены рассказами о высоких заработках в старой Европе. Торговцы в основном специализируются на поставке своих собственных сограждан, таким образом, в ЕС начали действовать каналы поставки на нелегальные рынки труда поляков, литовцев, румын, болгар. В 2007 г. в Евросоюзе было задержано 11 тыс. 500 перевозчиков иммигрантов, треть из которых были гражданами ЕС[1].

Многие из упомянутых «выталкивающих» факторов традиционно использовались для сексуальной эксплуатации женщин и детей, однако те же факторы в одинаковой степени определяют возможности использования нелегального труда в экономике. Использование дешевой рабочей силы для бесперебойного функционирования экономики считается главной движущей силой нелегальной иммиграции. Следует отметить, что нелегальные иммигранты трудятся и во вполне законно функционирующих отраслях хозяйства, но ввиду отсутствия легального статуса не могут воспользоваться социальными гарантиями и законодательством, регулирующим трудовые отношения. Кроме того, нелегальные иммигранты массово вовлечены в организованное попрошайничество, уличные грабежи, изготовление и распространение наркотиков. По данным Международной организации труда (МОТ), ежегодный доход преступных группировок, занимающихся поставкой рабочей силы, составляет 44 млрд долларов[2].

Пути нелегальной иммиграции

Любой путь, по которому следуют нелегалы, начинается в стране их исхода за пределами Евросоюза или в странах — новых членах Евросоюза и оканчивается в одной из стран назначения. Транзитные страны располагаются как внутри ЕС, так и за его пределами. Некоторые из соседних стран ЕС используются как главные перевалочные пункты перед заключительным этапом в страну назначения. Изучив слабые места в пограничном контроле и иммиграционном режиме, организованные преступные группы пользуются определёнными маршрутами для переправки нелегалов. Нелегальные иммигранты часто используют сразу несколько путей.

---

[1] См.: FRONTEX Annual Report, 2007. P. 16/62.

[2] См.: Facilitated Illegal immigration, 2008. Europol (http://www.europol.europa.eu/publications/Serious_Crime_Overviews/Facilitated_illegal_immigration_2008.pdf).

Северо- и западноафриканское побережье — это пути самой массовой транспортировки нелегалов в Европейский союз; из африканских стран они попадают в Италию, Мальту и Испанию. Восточно-средиземноморское направление: конечная цель на этом маршруте — Греция; Турция и ближневосточные государства служат для транзита. Балканский путь проходит через западнобалканские государства; далее иммигранты попадают в ЕС через Италию, Словению, Австрию, Болгарию, Румынию и Венгрию. Центрально- и восточноевропейский путь проложен транзитом через Россию, Украину, Молдову и Беларусь, отсюда через Польшу, Чехию, Словакию, Венгрию, Болгарию и Румынию вглубь территории Евросоюза. В последнее время чаще стал использоваться балтийский маршрут — «организованная» нелегальная иммиграция через балтийские страны направляется в Скандинавию.

В соответствии с докладом Европола о нелегальной иммиграции Россия является также страной транзита, через неё проходит несколько путей транспортировки нелегальных иммигрантов — северный путь, балтийский и восточноевропейский. Москва вместе с Киевом и Стамбулом считается крупным центом сбора нелегальных иммигрантов, где они «отдыхают», распределяются по маршрутам, снабжаются нужными документами.

Транзитные пути функционируют как коридоры нелегальной миграции с фиксированными остановками. Как правило, эти пункты снабжены соответствующей «инфраструктурой»: убежищами для временного проживания, определёнными пунктами, где можно тайно пересечь границу, и даже транспортными терминалами[1]. Исследования, проведенные в рамках Международной организации по миграции (МОМ), выявили ещё несколько путей, которыми транзитные нелегальные иммигранты попадают в европейские страны через территорию России. Активно используется сибирский или китайский путь, с востока на запад и обратно. Продвижение по этому пути нелегальных иммигрантов облегчено политикой упрощения визового режима и поощрения туризма в Россию из Китая. Сибирский путь соединен с центральноевропейским: нелегальные иммигранты из Китая попадают через Москву и Прагу в Германию, а также и с балтийским путём, который признается самым отлаженным. Особенно удобными остаются белорусско-литовская, украинско-польская и польско-литовская границы, которые нелегальные иммигранты пересекают, следуя из России через Белоруссию и Украину в Польшу

[1] См.: Organised Illegal Immigration into the European Union. Europol. P. 3.

и далее на запад[1]. Таким образом, на территории Европейского союза, а также России проложены и успешно функционируют своего рода «трансъевропейские криминальные коридоры», которые, будучи соединёнными и с другими континентами, приобретают глобальное измерение.

Способы проникновения в ЕС

Подавляющее большинство нелегальных иммигрантов, как уже говорилось, попадает на территорию стран Евросоюза при помощи организованных преступных группировок. Отправляясь в поездку, будущие нелегалы часто не имеют необходимых документов, но тем не менее путешествуют в открытую, прячась лишь в момент пересечения границы. Если удаётся благополучно избежать пограничного контроля, нелегалы пытаются воспользоваться процедурой получения убежища, будучи осведомлены, что даже в случае неудачи им не грозит немедленная репатриация.

Вследствие усовершенствования пограничного контроля, а также и других мер противодействия нелегальной иммиграции в последние годы организаторы переправки нелегалов вынуждены отказываться от обыкновенных способов пересечения границы и придумывать более сложные комбинации.

Например, получив краткосрочную визу или вид на жительство, иммигрант остаётся в стране после того, как срок действия документа истечет. При этом штамп о выезде подделывается, чтобы создать впечатление о том, что человек покинул территорию ЕС. После истечения срока визы или краткосрочного вида на жительство иммигрант переходит на нелегальное положение. Эта категория нелегалов получила название «оставшийся сверх положенного срока». Таким же образом определяются и граждане стран, имеющие право въезжать в ЕС без виз на срок до 90 дней, но впоследствии не выезжающие обратно. Очень часто «оставшиеся» подают фальшивые ходатайства об убежище на чужое имя. Отсутствие пограничного контроля между шенгенскими странами значительно упрощает нелегалам возможности путешествовать по поддельным документам и пользоваться существующими до сих пор «прорехами» в системе убежища в ЕС. Нелегалы

---

[1] IOM News Release. Trafficking in Migrants: the Baltic Route. 24 January, 1997. См. также: *Stoecker Sally W.* The Rise in Human Trafficking and the Role of Organized Crime. «Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Demokratization». Winter 2000.

наделяются, кроме того, фальшивыми приглашениями от компаний и рекомендациями от работодателя, документами, подтверждающими регистрацию для обучения в школах и университетах.

Однако по мере усовершенствования технических средств, способных выявить подделки, преступные группировки всё чаще используют подлинные документы — краденые или одолженные, которые применяются многократно. Существуют и способы изготовления подлинных документов. Преступные группировки учреждают собственные туристические агентства, которые предоставляют полный пакет услуг, включая визы. На службе у криминала множество агентств по найму и компаний по морским перевозкам. Мало того, появились и учебные заведения, которые учреждаются для облегчения получения студенческих виз.

Ещё один невероятно популярный способ нелегальной иммиграции — заключение фиктивных браков с целью получения студенческих и туристических виз, а также видов на жительство. Ещё в 1997 г. Совет ЕС в своем решении указал на растущее число случаев подобного проникновения в ЕС и призвал государства-члены принять соответствующие национальные законы. Тем не менее многие страны ЕС до сих пор не приняли надлежащих мер. В 2006 г. Европол сообщил о 8 тыс. выявленных случаев фиктивных браков, подчеркнув при этом, что во многих государствах-членах не налажено разделение статистики по различным видам нарушения визового режима, так что в реальности фиктивных браков гораздо больше[1].

ЕС: стратегия борьбы с нелегальной иммиграцией

Разработка концепции иммиграционной политики, общей для государств ЕС, была предложена Европейской комиссией в контексте политических целей европейской интеграции и особенно в рамках создания пространства свободы, безопасности и правопорядка в Евросоюзе.

Формирование иммиграционной политики ЕС с самого начала проходило в острой борьбе между Комиссией и государствами-членами. Последние, скорее, были склонны реагировать на конъюнктурные моменты усиления иммиграционного давления или возникающие проблемы интеграции иммигрантов в общество, чем объединить

[1] См.: Facilitated Illegal immigration, 2008. Europol.

усилия и сформулировать общую стратегию по борьбе с нелегальной иммиграцией. Даже необходимость гармонизации законодательств, заявленная ещё Договором о Европейском союзе, игнорировалась некоторыми странами, поэтому крайне трудно было достигнуть политического консенсуса в Совете по утверждению той или иной общей инициативы, согласовать различные подходы к такой чувствительной и неоднозначной проблеме, как иммиграция.

В то же время нелегальная иммиграция и торговля людьми уже давно стали вызовом безопасности не только отдельных стран, но и ЕС в целом. Государства-члены объективно оказались перед необходимостью прийти к согласию по поводу хотя бы минимального стандарта по противодействию нелегальной иммиграции, усилению координации действий и улучшению взаимодействия трансграничного сотрудничества между полицейскими, пограничными и иммиграционными службами. Расцвет торговли людьми ставит под сомнение возможности ЕС защищать права человека, заявленные в Хартии основных прав человека. В силу этих причин в течение последнего десятилетия Европейский союз постепенно продвигался к установлению основ общих правовых рамок в области иммиграционной политики на основе заключений саммита в Тампере в 1999 г., которые впоследствии получили развитие в Гаагской программе 2004 г. В новой программе была заявлена цель создания общей политики ЕС, которая, в частности, предусматривает укрепление партнёрства со странами, не входящими в ЕС, для регулирования нелегальной иммиграции; разработку политики возвращения нелегальных иммигрантов на родину; эффективное использование биометрических и информационных систем[1].

Методы борьбы с нелегальной иммиграцией, предложенные Гаагской программой, были подробнее проанализированы в нескольких сообщениях Комиссии и планах действий, посвящённых как непосредственно нелегальной иммиграции и трафику, так и формированию общей иммиграционной политики ЕС. Наибольший интерес представляет сообщение Комиссии «Общая иммиграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты»[2],

---

[1] См.: Council of the European Union. The Hague programme strengthening freedom, security and justice. (http://europa.eu.int/comm/justice_home/fsj/intro/fsj_intro_en.htm); *Zwaan J.W. de*. EU Asylum and Immigration Law and Policies // Freedom, Security and justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme. J.W.de Zwaan, F.Goudappel (eds). The Hague, 2006. P. 120–122.

[2] A Common immigration policy for Europe: principles, actions and tools. Brussels, 23 June 2008.

так как в нём получили развитие десять принципов, на которых будет основываться иммиграционная политика в перспективе. Принципы сгруппированы по трём разделам, первый из которых носит название «Процветание и иммиграция». Комиссия подчеркивает, что для успешного социально-экономического развития Евросоюза и каждого государства-члена необходима законная иммиграция, которая будет регулироваться чёткими и ясными правилами в соответствии с потребностями ЕС в рабочей силе определённой квалификации. Второй раздел — «Солидарность и миграция» — содержит положения касательно внутреннего управления миграционными потоками (солидарность между государствами-членами, в том числе распределение финансовых затрат), а также внешнего (партнёрство со странами-экспортёрами мигрантов и транзитными государствами).

Наконец, четыре принципа по противодействию нелегальной иммиграции объединены под заголовком «Безопасность и иммиграция». Это: визовая политика, которая призвана облегчить законопослушным гражданам въезд и пребывание в странах ЕС, и в тоже время она сопровождается повышенными мерами безопасности; совместная охрана общей границы с целью обеспечения безопасности шенгенского пространства; усиление борьбы с нелегальной иммиграцией и особенно с торговлей людьми; эффективная политика репатриации нелегальных иммигрантов.

Мотивация соединения нелегальной иммиграции и безопасности в одном разделе вполне оправдана. Трафик людей, кроме того, что подразумевает эксплуатацию рабского труда, часто связан с терроризмом, торговлей наркотиками и оружием. В сообщении предлагается усилить сотрудничество на всех уровнях — региональном, национальном и наднациональном.

Интересно отметить, что Франция выступила со своей «конкурирующей инициативой» в виде Пакта об иммиграции, который прямо не противоречит подходам Комиссии, однако имеет некоторые отличительные черты[1].

Иммиграционная политика Евросоюза была названа одним из приоритетов французского председательства в ЕС во второй половине 2008 г., и Пакт стал главным результатом активной деятельности президента Н. Саркози. Напомним, что, занимая в недавнем прошлом пост министра внутренних дел Франции, Саркози напрямую

---

[1] См.: *Collet E.* The EU Immigration Pact — from Hague to Stockholm, via Paris. European Policy Centre (http://www.epc.eu/TEWN/pdf/304970248_EU%20Immigration%20Pact.pdf).

занимался вопросами национальной иммиграционной политики и в составе Совета министров внутренних дел ЕС внес большой вклад в развитие иммиграционной политики на наднациональном уровне. В то же время Саркози явно стремился выстроить эту политику по французскому образцу, что нашло своё отражение в Пакте. Документ, не имеющий юридической силы, а, скорее, представляющий программный манифест, подвергся критике со стороны как правозащитных организаций, так и лидеров ряда государств — экспортёров мигрантов. По их мнению, основной акцент в документе сделан на меры по ограничению доступа иммигрантов в страны ЕС и высылке, а не на защите их прав.

Пакт представляет собой проект формирования общей иммиграционной политики Евросоюза на следующих основных направлениях[1]:

1. Защита границ. Центральный пункт этой задачи — усиление роли агентства ФРОНТЕКС посредством учреждения центрального штаба и двух постоянно действующих подразделений на южной и восточной границах ЕС. Государства-члены будут по-прежнему нести ответственность за контроль над своим участком границы, опираясь при этом на обязательные нормы шенгенского законодательства, таким образом в отношениях между Брюсселем и странами ЕС сохраняется принцип субсидиарности. Однако страны, более всего страдающие от наплыва нелегальных иммигрантов, смогут рассчитывать на помощь отрядов ФРОНТЕКС, действующих на наднациональном уровне.

2. Регулирование легальной миграции в соответствии с возможностями каждого государства-члена принимать и трудоустраивать иммигрантов. Эта сфера по-прежнему остаётся главным образом в компетенции национальных государств. Они сами будут определять условия въезда в страну и число приезжих. В русле политики, которую Саркози поддерживал начиная с 2003 г., государства-члены будут осуществлять «выборочную иммиграцию» в соответствии с потребностями национальных рынков труда. Основная роль отводится «голубой карте» по образцу американской «зеленой карты», которая вводится для привлечения высококвалифицированных специалистов в страны ЕС.

3. Одновременно предлагаются меры по сокращению притока неквалифицированной иностранной рабочей силы главным образом в виде нелегальной иммиграции.

---

[1] См.: European Pact on Immigration (http://www.euractiv.com/en/justice/european-pact-immigration-unveiled/article-173980).

Это направление почти целиком покрывается директивой о высылке нелегальных иммигрантов, принятой летом 2008 г. В Пакте дополнительно разработаны возможности сотрудничества государств-членов, которые, например, могут использовать совместные рейсы для вывоза нелегалов, согласовывать соглашения о реадмиссии, объединить усилия в борьбе с торговлей людьми. В то же время изначально жёсткое предложение Франции о прекращении практики массовой легализации нелегальных иммигрантов было смягчено под нажимом Италии и Испании, которые выдали документы почти 700 тыс. иммигрантов за последние несколько лет. Государства-члены смогут легализовать нелегалов, но на индивидуальной основе, при тщательном рассмотрении каждого случая.

4. Создание общей системы предоставления убежища.

Предлагаются введение единых гарантий предоставления убежища всеми государствами-членами и унифицированный статус беженца — данное положение взято из Гаагской программы и поддержано всеми государствами-членами. Однако Германия решительно отвергает планы учреждения наднациональной структуры, которая будет определять статус беженцев.

5. Поддержка стран — экспортёров мигрантов. Для стимулирования сотрудничества этих стран в борьбе против нелегальной иммиграции Евросоюз предоставляет им возможности легальной иммиграции для работы и обучения в странах ЕС. Будет поощряться добровольное возвращение нелегальных иммигрантов на родину, а также обеспечены условия для инвестирования заработка легальных мигрантов в странах ЕС в экономику их родных государств. Предложение Саркози о введении «контрактов иммигрантов» — обязательств потенциальных иммигрантов разделять ценности Евросоюза — не нашло поддержки у государств-членов и поэтому не вошло в Пакт.

По существу, Пакт об иммиграции воспроизводит основные принципы иммиграционной политики Евросоюза, заявленные в Плане Тампере и Гаагской программе. Однако он представляется весьма противоречивым документом. С одной стороны, в отличие от предложений Комиссии, где на первом месте стоят солидарность государств-членов и необходимость гармонизации иммиграционной политики, Пакт в большей степени основывается на принципах межправительственного подхода, где неоднократно подчеркивается ведущая роль государств-членов в той или иной сфере. С другой стороны, если в предыдущие годы речь шла о формировании основ общей иммиграционной политики, Пакт свидетельствует о намерении Евросоюза перейти непосредственно к общей политике, опираясь на положения

Лиссабонского договора, хотя соответствующей ссылки в документе не содержится.

В результате длительного обсуждения перспектив иммиграционной политики принципы, изложенные как в сообщении Комиссии, так и в Пакте об иммиграции, легли в основу новой пятилетней Стокгольмской программы развития пространства свободы, безопасности и правосудия, которая была утверждена Советом в декабре 2009 г. Раздел программы «Европа солидарности» посвящен политике в области иммиграции и предоставления убежища. В течение нескольких лет предполагаются введение единой процедуры в этой области и усиление взаимодействия со странами, поставляющими беженцев, путём поддержки программ регионального развития.

Как и в предыдущих программных документах, в новой программе подчеркивается необходимость равновесия между тремя направлениями иммиграционной политики: поощрение мобильности населения и легальной миграции; сотрудничество со странами, экспортирующими мигрантов; борьба с нелегальной иммиграцией. Для перспективного планирования иммиграционной политики будут унифицированы, наконец, методы получения статистических данных об иммиграционных процессах в государствах-членах, чего до сих пор сделано не было.

Эффективное противодействие нелегальной иммиграции названо важнейшей составной частью формирования общей миграционной политики. Борьба против контрабанды и торговли людьми, введение системы совместной охраны границ на основе сотрудничества полицейских и судебных ведомств ЕС и государств-членов названы в программе приоритетными задачами. В программе зафиксировано обязательство Евросоюза по предотвращению трагических событий на морских границах путём усиления сотрудничества стран ЕС между собой, а также и с проблемными государствами Африки и Юго-Восточной Европы. В этой связи неоднократно поднимался вопрос о солидарности государств-членов в распределении бремени приема иммигрантов. Вслед за Пактом об иммиграции Стокгольмская программа подчеркивает, что страны ЕС должны использовать все имеющиеся в наличии инструменты противодействия нелегальной иммиграции, в том числе широко применять депортацию нелегалов[1].

Чрезвычайно важным нововведением можно назвать содержащееся в Стокгольмской программе поручение Комиссии разработать предложение о консолидации существующего иммиграционного за-

---

[1] См.: The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting the citizens. Council of the European Union. Brussels, 2 December 2009. P. 66–67.

конодательства ЕС. Это означает, что ЕС приступает к разработке Кодекса иммиграционной политики по образцу уже действующих шенгенского и визового кодексов. В нём будут пересмотрены и сведены воедино все нормативно-правовые акты, регулирующие различные аспекты иммиграционной политики Евросоюза. Кодекс иммиграции станет правовой базой общей иммиграционной политики, заявленной Лиссабонским договором.

До вступления договора в силу политика противодействия нелегальной иммиграции регулировалась соответственно Договором об учреждении Европейского сообщества (Римским, раздел IV) и Договором о Европейском союзе (Маастрихтским, раздел VI). Негативные последствия такого раскола для практической реализации политики были очевидны. Кроме отсутствия прозрачности действий и подотчетности Суду ЕС, проблема состояла ещё и в низкой эффективности политики из-за наличия разных правовых инструментов. Такой инструментальный дуализм препятствовал проведению полномасштабных действий по борьбе с трафиком. В законодательстве и подходах государств-членов существовало много различий, особенно относительно участия компетентных органов в операциях, что, безусловно, затрудняло сотрудничество[1].

В соответствии с Лиссабонским договором полномочия институтов ЕС были распространены на всю сферу внутренних дел и юстиции[2]. В договоре появился раздел «Пространство свободы, безопасности и правосудия», где соединены вместе положения о полицейском и уголовно-правовом сотрудничестве, а также об иммиграции, охране границ, политическом убежище и сотрудничестве в сфере гражданского права. Квалифицированным большинством будут решаться все вопросы иммиграционной политики; легальная иммиграция до сих пор последним оплотом единогласия.

В Договор включены положения о постепенном учреждении «интегрированной (совместной)» охране границ, чего не было прежде. Это важное нововведение в некоторой степени возвращает Евросоюз к забытой идее «европейского пограничного корпуса», обсуждавшейся ещё в 2001 г. Идея создания общей системы охраны границ воплощается в повышении роли ФРОНТЕКС — агентства ЕС, координирующего взаимодействие национальных пограничных служб.

---

[1] См.: *Pastore F.* Visas, Borders, Immigration: Formation, Structure and Current Evolution of the EU Entry Control System. In Europe's Area of Freedom, Security and Justice. Walker N.(ed.). Oxford University Press, 2004. P. 89–142.

[2] См.: The Treaty of Lisbon. «Official Journal of the European Union», 17.12.2007. Art. 61–69.

Лиссабонский договор вводит также понятие «общей политики предоставления политического убежища», подразумевающей формирование «общей системы предоставления убежища», «унифицированный статус политического убежища и временной защиты». Переход от «общих минимальных стандартов» в сфере политического убежища к «общей системе» являет новое качество данного направления иммиграционной политики. Этот шаг был вполне ожидаемым, он предусмотрен Гаагской программой, в соответствии с которой «общая система убежища» должна начать функционировать с 2010 г. Таким образом, как и предполагалось, политическое убежище становится самой «коммунитаризованной» областью иммиграционной политики.

Общей становится также иммиграционная политика в целом, причём коммунитаризация касается не только тех областей борьбы с нелегальной иммиграцией, где Евросоюз и так был достаточно активен, общей считается отныне и политика по регулированию легальной иммиграции, включая интеграцию иммигрантов.

Однако, несмотря на новый «коммунитарный» метод принятия решений, о гармонизации законодательства и практики государств-членов по интеграции легальных иммигрантов речь не идёт, так что, по существу, Договор не создаёт основы для заявленной «общей» политики. В ведении государств-членов остаётся определение каналов легальной иммиграции: установление квот и регулирование числа занятых на национальных рынках труда. Кроме того, положение договора о применении принципа солидарности государств ЕС к сфере общей иммиграционной политики с целью справедливого распределения материальной и финансовой ответственности за охрану внешней границы и регулирование потоков беженцев отнюдь не свидетельствует в пользу стремления институтов ЕС финансировать «общую» политику из союзного бюджета.

Выполнение заявленных программ ЕС по развитию иммиграционной политики напрямую связано с судьбой Лиссабонского договора и реформы внутренних дел и юстиции. ЕС приступил к реализации Гаагской программы, будучи уверен в скором завершении реформы. Следующие же документы (Пакт об иммиграции, Стокгольмская программа) были задуманы в тот период, когда исход реформы пока не был ясен. Вступление нового договора в силу даёт импульс развитию пространства свободы, безопасности и правосудия, в том числе и конкретных направлений иммиграционной политики.

Новые инициативы в законодательной области

Ещё в сентябре 2005 г. Комиссия предложила на рассмотрение Совету пакет предложений, включающий проект директивы о нелегальной иммиграции. Директива предусматривает разработку общих правил относительно способов репатриации, принудительные меры, включая тюремное заключение. При этом в директиве подчёркивается, что для борьбы с нелегальным проживанием иммигрантов в странах Евросоюза следует ввести процедуры, гарантирующие прозрачность и соблюдение прав иммигрантов. Директива была принята только летом 2008 г. после длительных дебатов в Совете и Европарламенте. Много возражений как депутатов, так и правозащитных организаций вызвали положения о запретах на повторный въезд высланных нелегалов и более всего о содержании их под стражей.

Между тем представляется неправомерным говорить о том, что ЕС ужесточил иммиграционную политику и, в частности, процедуру высылки иммигрантов. Во-первых, в соответствии с директивой, каждое государство вправе решить: урегулировать ли статус иммигранта или выслать его. В случае решения о депортации нелегалам предлагается покинуть страну добровольно в срок от семи до тринадцати дней и лишь в случае отказа применяется принудительная высылка. Во-вторых, тюремное заключение по решению суда в случае опасений, что депортируемый может скрыться, никак нельзя считать нововведением директивы, придуманным Комиссией. Это положение применяется и государствами-членами на основе национальных законов, лишь сроки заключения значительно различаются. Так, они не ограничены в Дании, Эстонии, Финляндии, Литве, Нидерландах, Великобритании и Швеции. В остальных странах период тюремного заключения составляет от 32–40 дней во Франции, на Кипре, в Испании и Италии до 18 дней — на Мальте, в Германии и 20 месяцев в Латвии. В директиве ЕС взял за основу шесть месяцев как максимальный срок содержания под стражей (такая мера наказания применяется в Словакии, Словении, Венгрии и Чехии) с правом продления ещё на 12 месяцев. Если высланный иммигрант не представляет угрозы для общественной безопасности, ему запрещено въезжать в Евросоюз в течение 5 лет, однако государства — члены ЕС сохраняют право отменить такой запрет.

Одновременно ЕС пытается воздействовать на такой «притягивающий фактор» нелегальной иммиграции, как спрос на теневых рынках рабочей силы. В мае 2007 г. Комиссия ЕС сформулировала новые

предложения против использования труда нелегальных иммигрантов, представив свою инициативу как составную часть массированного удара по нелегальной иммиграции. Новое законодательство основывается на трёх главных принципах.

Во-первых, вводятся новые административные обязанности, которые работодатели должны будут выполнить, прежде чем нанимать иностранцев. В случае уклонения предприниматели подвергаются штрафам, они также должны возмещать расходы по репатриации иммигрантов. За повторное нарушение правил предполагается уголовное наказание, включая тюремное заключение, особенно в случае, если работодатель не обеспечивает подобающие условия для работы и если он вовлечен в торговлю людьми.

Во-вторых, предполагается гармонизация процедуры рассмотрения судебных исков против нарушителей. Нельзя сказать, чтобы в государствах-членах отсутствовало национальное законодательство, преследующее применение нелегального труда. Государства-члены в принципе были согласны ужесточить правила. Однако Комиссия преследует гораздо более амбициозные цели: по её мнению, предприниматели должны знать, что им грозят санкции за эксплуатацию нелегалов, одинаково жёсткие во всех государствах-членах. Такая мера способствовала бы и увеличению легальной иммиграции, особенно притоку квалифицированной рабочей силы.

В-третьих, в планы Комиссии также входит увеличение с 2 до 10% количества компаний, которые подвергаются ежегодной проверке на предмет выявления случаев использования нелегального труда. Против квотирования в принципе возражает Германия, полагая, что проводить выборочные проверки всех фирм гораздо более эффективно, чем лишь определённых компаний.

Длительные дебаты в Совете продемонстрировали, что государства-члены, страдающие от большого притока нелегалов, решительно выступили за ужесточение уголовной ответственности за нелегальную иммиграцию; те же, кто сталкиваются с данной проблемой в меньшей степени, возражали, полагая предложенные меры неоправданными. Так, самым активным сторонником нового законодательства ЕС стал Р. Марони, министр внутренних дел Италии, где весной 2008 г. был принят закон, ужесточающий наказание нелегальных иммигрантов. Он высказался в поддержку уголовных санкций против фирм, использующих труд нелегалов. На стороне Марони выступили остальные страны Средиземноморья. Однако группа стран, расположенных к северу, дальше от главных путей наплыва нелегалов, во главе с Германией (Финляндия, Венгрия, Латвия, Польша, Нидерланды, Шве-

ция) настаивали на том, чтобы государства-члены имели возможность решать, вводить ли им подобное уголовное наказание.

В мае 2008 г. Ж. Барро, член Комиссии, курирующий пространство свободы, безопасности и правосудия, заявил о необходимости новой редакции рамочного решения ЕС 2003 г. о борьбе с сексуальной эксплуатацией детей и детской порнографией[1]. Действующее рамочное решение предусматривает уголовное наказание лица, признанного виновным в совершении действий насильственного характера в отношении ребенка или в распространении детской порнографии. Однако проблема в том, что некоторые государства-члены на практике уклоняются от выполнения рамочного решения. Директива, имеющая большую обязывающую силу, позволяет применить определённые санкции к недисциплинированным странам. Кроме того, Комиссия предложила составить базу данных лиц, уличенных в преступлениях на сексуальной почве, а также считать уголовным преступлением детскую порнографию в Интернете. Важными событиями в борьбе с торговлей людьми будут запуск в Евросоюзе системы оповещения в случае похищения ребенка и внедрение в государствах-членах единого номера, по которому можно будет позвонить в случае исчезновения ребенка. Первоначально этот единый номер — 116 000 — начал действовать в Греции и Венгрии[2].

Результаты выполнения Плана ЕС по борьбе с трафиком людей свидетельствуют об определённых успехах деятельности государств-членов, которые тем не менее не смогли кардинальным образом переломить ситуацию. Судебная статистика показывает, что случаев вынесения приговоров по торговле людьми всего лишь в нескольких странах ЕС слишком мало, чтобы говорить о надлежащем противодействии преступным группировкам. В 2006 г. в Германии было зарегистрировано 353 дела о трафике, переданных в суд, в Бельгии и Болгарии — 291, Италии — 214, Австрии — 128, Португалии — 65 и Великобритании — 65; всего в Евросоюзе — 1569 случаев[3]. Многие жертвы трафика не были признаны таковыми и остались без какой-либо поддержки. Мало того, очень часто они сами попадали в положение преступников и подлежали немедленной депортации, будучи лишены возможности не только получить легальный вид на жительство, но и воспользоваться медицинской и психологической помощью.

---

[1] См.: Council framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography. «Official Journal», L 013 , 20.01.2004.

[2] См.: *Кудрина Л.Н.* Пространство свободы, безопасности и правопорядка // Европейский Союз: факты и комментарии. Апрель-июнь 2008.

[3] См.: Bulletin Quotidien Europe. 21.10.2008.

План Комиссии по изменению ситуации включает несколько направлений: отчёты государств-членов о мерах, принятых по противодействию трафику; подготовка органов социальной защиты для оказания помощи жертвам, прежде всего, детям; усиление координации действий национальных полицейских сил по расследованию преступлений и привлечению к суду, главным образом, через Европол и Евроюст. Например, Комиссия предложила добавить в рамочное решение Совета 2002 г. о противодействии торговле людьми положение об освобождении жертвы трафика от уголовного преследования за нарушение иммиграционного режима, а также об оказании соответствующей помощи.

Не остался без внимания и такой способ проникновения в Евросоюз, как заключение фиктивных браков. В ноябре 2008 г. Совет пришел к согласию относительно усиления мер по противодействию фиктивным бракам между гражданами государств — членов ЕС и лицами из стран, в Евросоюз не входящих. Однако воплотить такое намерение непросто, если иметь в виду, что придётся вводить определённые ограничения свободы передвижения и семейного воссоединения. Тем не менее данная мера признана в качестве одного из способов борьбы с нелегальной иммиграцией и будет разрабатываться в рамках новой Стокгольмской программы.

Ещё несколько инициатив в русле противодействия нелегальной иммиграции и организованной преступности направлены на укрепление внешних границ Евросоюза. В сообщении в феврале 2008 г. Комиссия предложила создать электронную регистрационную систему въезда/выезда граждан третьих государств с целью отслеживания лиц, въезжающих в ЕС легально, но при этом остающихся на территории ЕС уже на нелегальных основаниях, например по истечении краткосрочной визы. Система электронного учёта въезда/выезда с автоматическим уведомлением иммиграционных властей об истечении срока действия виз остаётся, по мнению Комиссии, единственным способом выявления и пресечения попыток нелегального пребывания на территории Евросоюза граждан третьих государств[1].

Сообщение Комиссии было опубликовано почти одновременно с её предложением внести поправки в принятый в 2006 г. Шенгенский кодекс о границах с тем, чтобы обеспечить эффективное использование Визовой информационной системы (ВИС) на внешних

[1] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions Preparing the next steps in border management in the European Union of 13.2.2008 (COM(2008) 69 final).

границах. Проект регламента, выдвинутый Комиссией, предполагает обязательное применение данных ВИС на границах с целью дальнейшего развития интегрированного управления границами Европейского союза. Комиссия также предлагает внести поправки в Общую консульскую инструкцию относительно введения биометрических данных, включая организацию предоставления биометрических данных при приеме заявлений на получение визы. По мнению Комиссии, только биометрическая проверка способна со всей определённостью установить, что человек, намеревающийся въехать в шенгенскую зону — именно тот, кому была выдана виза. Поэтому систематические консультации с ВИС, включая проверку биометрических данных пограничниками, должна будет осуществляться при проверке каждого держателя визы[1].

Агентство ФРОНТЕКС как инструмент борьбы с нелегальной иммиграцией

Усовершенствование охраны внешних границ Евросоюза всегда рассматривалось как один из методов противодействия нелегальной иммиграции.

В июне 2005 г. в Варшаве начало работать новое Агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов ФРОНТЕКС. Государства-члены, расположенные по периметру внешней границы ЕС, возлагают большие надежды на Агентство, но порой слишком большие. Материальные возможности и полномочия его ограничены, главную роль в обеспечении пограничной безопасности продолжают играть национальные пограничные службы. Задачи ФРОНТЕКС, согласно «учредительному» регламенту (ЕС) № 2007/2004, состоят в следующем:

— координация оперативных действий государств-членов по охране внешних границ;
— развитие общей интегрированной модели оценки рисков и подготовка анализа специфических рисков;
— оказание помощи государствам-членам в обучении персонала национальных пограничных служб посредством организации

[1] Proposal of the European Commission for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 562/2006 as regards the use of the Visa Information System (VIS) under the Schengen Borders Code. Brussels, 27 February 2008.

занятий на наднациональном уровне для инструкторов и проведения семинаров;
- оказание помощи государствам-членам в организации ими совместных операций по депортации нелегальных иммигрантов; с этой целью Агентство может воспользоваться ресурсами сообществ;
- составление каталога успешных мероприятий государств-членов по высылке нелегальных иммигрантов.

Из всех перечисленных функций ФРОНТЕКС приоритетной считается анализ рисков на отдельных участках границы ЕС. В структуре Агентства для этих целей создано специальное подразделение, которое составляет аналитические разработки для проведения совместных операций государств-членов и следит за ситуацией на границах в целом, определяя численность иммигрантов, пути трафика и другие показатели. Аналитические данные поступают в Комиссию, Совет и Парламент, которые основываются на них при разработке своих документов. ФРОНТЕКС определяет степень серьёзности положения на границах — есть ли необходимость начать совместную операцию, а также какие технические средства следует использовать. Аналитическое подразделение участвует в подготовке операции, а затем систематизирует данные о результатах, готовит полный отчет, который поступает в распоряжение государств-членов.

В учредительном регламенте подчеркивается, что ответственность за контроль на внешних границах несут государства-члены, ФРОНТЕКС обеспечивает применение имеющихся и находящихся в разработке коммунитарных мер по охране границ. В работе Агентства участвуют страны шенгенской группы, каждая из них имеет представителя в правлении, возглавляемом исполнительным директором. ФРОНТЕКС финансируется Комиссией и государствами ЕС[1]. О значении, которое ЕС придаёт ему, свидетельствуют показатели ежегодного увеличения его финансирования из бюджета ЕС: от 6,9 млн евро в 2005 г. до более 80 млн в 2009 году[2]. Свыше половины общего бюджета тратится на операции на морских границах.

В 2008 г. ФРОНТЕКС провёл 25 операций на морских и сухопутных границах, а также в аэропортах. Самые крупные из них, начатые

---

[1] См.: Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. «Official Journal». 25.11.2004. Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams.

[2] FRONTEX Annual Report, 2008, Annex II.

ещё в 2007 г., — «Наутилус» у берегов Сицилии и «Гера» у Канарских остров. Однако список можно продолжить и за счёт других мероприятий: «Индало» (Гибралтарский пролив), «Посейдон» (Эгейское море), «Минерва» (порты Андалузии), «Гермес» (Сардиния и Балеарские острова), «Зевс» (порты Германии), «Гордий» (в Румынии, Словакии и Венгрии), «Зорба» (51 аэропорт) и «Хаммер» (115 аэропортов)[1].

В качестве примера можно рассмотреть операцию «Гордий» на молдавской границе. В последние годы граждане Молдовы составляли подавляющее большинство нелегальных иммигрантов, которых удавалось задержать на восточных границах ЕС. В апреле 2007 г. ФРОНТЕКС начал совместную операцию с бюджетом 200 тыс. евро на территории Румынии, Венгрии и Словакии, в которой также участвовали эксперты из 12 государств — членов ЕС. В течение месяца тщательнейшим образом проверялись паспорта граждан Молдавии на пунктах перехода границы, где дежурили и эксперты, которые изучали фальшивые документы и выясняли, откуда нелегалы прибыли к границе. В результате было выявлено 109 случаев нелегального пересечения границы, что касается попыток легального проникновения в ЕС с фальшивыми документами, то в 855 случаях они были пресечены[2].

Морские операции проводятся в гораздо более серьёзных масштабах и требуют больших затрат. Операция «Наутилус-2008» стоимостью в 8 млн евро проводилась при координации Евросоюза с мая по октябрь 2008 г. силами Мальты, Италии, Франции, Германии и Греции. В этот период были задержаны десятки тысяч нелегалов, арестовано более 500 перевозчиков[3]. Если соотнести эти данные со статистикой ежегодного проникновения в ЕС нелегальных иммигрантов (350–500 тыс. человек), становится понятно, в каком тяжелом положении находятся страны, охраняющие южные границы ЕС. Кроме того, задержание в ходе одной операции примерно 10% нелегалов, прибывающих в ЕС, свидетельствует о результативности совместных операций, хотя деятельность ФРОНТЕКС неоднократно подвергалась критике за неоправданно завышенные расходы по проведению операций[4].

В августе 2007 г. полномочия ФРОНТЕКС были усилены в результате учреждения специальных отрядов быстрого реагирования RABIT для оказания поддержки государствам — членам ЕС в обстоятельствах, требующих усиленной технической и оперативной помощи на внеш-

---

[1] Ibid. P. 23–24.

[2] Ibid. P. 25.

[3] ERA 2008 and NAUTILUS 2008 Statistics. 09.12.2008.

[4] См., например: FRONTEX: the EU external borders agency. House of Lords European Union Committee. 9th Report of Session 2007-08. P. 28–29.

них границах. «Стратегический резерв» RABIT включает 300–500 специально обученных пограничников и экспертов национальных государств, которых ФРОНТЕКС может мобилизовать, когда одно или два государства-члена оказываются в непредвиденной и сложной ситуации вследствие значительного наплыва нелегальных иммигрантов. Это крайне важное нововведение, дающее основу для создания интегрированных отрядов для охраны внешней границы Евросоюза — Европейской пограничной службы. Данная идея обсуждалась и была отвергнута государствами-членами как преждевременная несколько лет назад. Функционирование отрядов RABIT даёт основание Комиссии вернуться к её разработке.

Пока по существующему законодательству члены команды имеют право участвовать в совместных операциях государств ЕС и носить оружие, но лишь для самозащиты. Во всех остальных случаях возможности применения оружия отрядом решаются командованием национальных пограничных служб и регулируются законодательством государств-членов. Получается, что главной функцией отрядов является спасение утопающих иммигрантов, когда не приспособленные к серьёзным путешествиям лодочки и катера переворачиваются в море. Вопрос о самостоятельной мобилизации RABIT в экстренных случаях пока рассматривается лишь гипотетически, поскольку официально запросов о подобных действиях со стороны государств-членов не поступало. Чтобы представить себе, в каких случаях может потребоваться послать команду на какой-то участок границы, лидеры ФРОНТЕКС обычно вспоминают о штурме иммигрантами испанских анклавов Сеута и Мелилья в Марокко в сентябре 2005 г., когда на помощь были призваны испанские войска.

В этой же связи встает вопрос о пределе возможностей Агентства. В соответствии со статьёй 7 учредительного регламента ФРОНТЕКС создало Центральный реестр наличных технических средств (ЦРНТС/CRATE) для пограничного контроля и наблюдения, принадлежащих государствам — членам ЕС, которые они готовы предоставить на добровольной основе и по просьбе другого государства — члена ЕС в распоряжение этого государства на определённый период времени. База данных ЦРНТС на данный момент содержит сведения более чем о ста судах, более 20 самолётах и 25 вертолётах, а также о нескольких сотнях единиц оборудования пограничного контроля, такого, как мобильные радарные установки, средства транспорта, термокамеры и мобильные детекторы.

Хотя в первую очередь эта база данных предназначена для использования на двусторонней основе между государствами — членами ЕС,

она содержит сведения о наличной технике, которая может применяться и в совместных операциях. С июля 2007 г. государства — члены ЕС имеют доступ к ЦРНТС.

Техника, находящаяся на вооружении у ФРОНТЕКС, служит камнем преткновения Агентства и государств-членов. В принципе бюджет и законодательство позволяют Агентству иметь на вооружении собственную технику, однако в количестве, явно не достаточном для проведения совместных операций. Поэтому в любом случае Агентству приходится полагаться на ресурсы государств-членов, которые не всегда горят желанием их предоставить. Вот как выглядело техническое оснащение операции «Наутилус-2008»: Мальта выделила три судна и два самолета на весь период операции; Греция — одно судно на неделю; Испания также одно судно на десять дней; Германия — два вертолета на три недели; Италия и Франция — по одному самолету на неделю. При этом в реестре ЦРНТС зарегистрировано 32 итальянских судна. Получается, что операция была ограничена в средствах, что не согласовывается с масштабами наплыва нелегальных иммигрантов. Подобная ситуация дала основание директору ФРОНТЕКС И. Латинену констатировать: «Мы всё время слышим от государств-членов, что следует использовать отряды RABIT, чтобы остановить иммиграцию из Африки и, кроме того, развернуть как можно больше технических средств в регионе. Чем вызваны такие заявления? Тем, что ФРОНТЕКС обладает резервом в 21 самолёт, 27 вертолётов и 116 судов? Это правда, но лишь на бумаге»[1].

Мальта — маленькое островное государство — принимает на себя основной удар наплыва нелегалов по морю и выражает крайнее недовольство усилиям Евросоюза и государств-членов по оказанию помощи в регулировании иммиграционных потоков. Оценивая итоги операции «Наутилус», директор ФРОНТЕКС заявил, что ситуация в Средиземноморье тревожная, патрулирование средиземноморских морских границ вдоль побережья Сицилии, Мальты и Ливии не смогло приостановить рост числа мигрантов, которые стремятся по морю достичь Италии, Греции и Мальты. С мая по сентябрь 2008 г. 12 641 иммигрант прибыли на итальянский остров Лампедузу и 2192 высадились на Мальте. В целом в первой половине 2008 г. поток нелегалов на Лампедузу увеличился на 190% по сравнению с 2007 г. Мальта в 2007 г. зарегистрировала рост иммиграции на 32%[2]. Отмечается невероятная изворотливость криминальных группиро-

[1] Bulletin Quotidien Europe. 25.09.2008.

[2] Ibid.

вок: перевозчики нелегалов затопляют лодки для того, чтобы тонущих спасали патрули и доставляли в страны назначения.

Несколько другой пример являет собой сотрудничество Польши с ФРОНТЕКС. Польша очень довольна тем обстоятельством, что штаб-квартира ФРОНТЕКС находится в Варшаве. Польская национальная пограничная служба выигрывает от участия в образовательных программах, использования аналитической информации, помощи ЕС в патрулировании внешней границы[1]. Следует отметить, что штаб-квартиру в свое время решено было разместить в столице государства, которому предположительно пришлось бы нести самое тяжкое бремя по охране общей границы. Практика показала, что наиболее ответственный участок, требующий серьёзных средств и помощи со стороны ЕС, — южные морские границы. Операции же по патрулированию восточных границ, как уже было продемонстрировано, проводились в гораздо менее значимых масштабах.

Тем не менее они были очень важны с точки зрения оказания помощи вновь вступившим в Евросоюз странам, на которые возложена ответственность за охрану общей границы. При поддержке ФРОНТЕКС проводилось патрулирование польско-украинско-белорусской границы, во время которого были задержаны перевозчики и нелегалы, изъяты фальшивые документы, а также и настоящие, но чужие, принадлежавшие совсем другим людям. Участие в совместной операции помогло польским пограничникам справиться с охраной участка границы, имеющего важное значение и для других государств-членов: именно здесь пролегает один из крупных путей нелегальной иммиграции.

В новой Стокгольмской программе вновь выдвинута, казалось бы, забытая идея о «европейской пограничной службе» и «европейской полиции» с более широкими оперативными функциями, чем те, что есть у ФРОНТЕКС. Под напором требований ряда государств-членов об усилении полномочий агентства Комиссия заявила о намерении представить поправки к действующему регламенту о функциях ФРОНТЕКС. Нововведения могут включить учреждение специального офиса ФРОНТЕКС на южной морской границе Евросоюза; введение программы по подготовке кадров для охраны морской границы под руководством ФРОНТЕКС; предоставление в распоряжение агентства средств воздушного сообщения для совместных операций по высылке нелегальных иммигрантов.

Пакет новых предложений Еврокомиссии предусматривает также создание общей системы пограничного наблюдения — European Border

---

[1] См.: FRONTEX: the EU external borders agency... P. 74–81.

Surveillance System (EUROSUR), направленной на пресечение нелегальной иммиграции и трансграничной преступности, главным образом, на южных границах Евросоюза[1]. ФРОНТЕКС играет решающую роль в успешной подготовке такой системы, включая налаживание сети, которая объединит все системы морского наблюдения. На основании оценки деятельности Агентства[2] Комиссия пришла к выводу, что ФРОНТЕКС мог бы стать центральным звеном в обмене оперативной информацией в реальном масштабе времени между государствами — членами ЕС. Кроме того, предоставление Агентству систематического и структурированного доступа к данным наблюдения могло бы послужить основой для разработки «информационной системы ФРОНТЕКС на базе разведывательных данных», нацеленной на внешние границы ЕС. Комиссия рассчитывает на вступление вышеупомянутых предложений в силу к 2012–2015 гг.

В этой связи важно отметить растущее взаимодействие между ФРОНТЕКС и другими агентствами ЕС — Евроюстом, СИТСЕН (информационным центром, ответственным за информацию о терроризме) и, прежде всего, с Европолом. Именно Европол заинтересован в обмене аналитической информацией о рисках на границах ЕС и путях нелегальной иммиграции. Учредительный регламент ФРОНТЕКС позволяет заключать рабочие соглашения или меморандумы о взаимопонимании между двумя организациями, хотя и без соглашения агентства тесно сотрудничают в ходе совместных операций на границах, ФРОНТЕКС принимает участие в аналитической работе Европола по составлению отчетов о борьбе с организованной преступностью.

В ноябре 2009 г. в результате взаимодействия Европола и ФРОНТЕКС одновременно во Франции, Греции, Италии, Нидерландах и Великобритании были арестованы 22 члена преступной группировки, занимавшейся переправкой нелегальных иммигрантов из Ирака в ЕС. Перевозчики доставляли нелегалов спрятанными в больших грузовиках через Турцию в Грецию, потом в Италию и Францию, а оттуда на выбор — в Швецию или Великобританию. Для того, чтобы добраться до конечного пункта путешествия, иракцы (в основном иракские курды) платили

---

[1] Communication of 13 February 2008 from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Examining the creation of a European border surveillance system (EUROSUR) (COM(2008) 68 final).

[2] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and social Committee and the Committee of the Regions Report on the evaluation and future development of the FRONTEX Agency of 13.2.2008 (COM(2008) 67 final).

10 тыс. евро. По данным министерства внутренних дел Франции, за время своего существования преступная группа переправила более двух тысяч нелегальных иммигрантов, получив прибыль около 20 млн евро. Операция по выслеживанию и ликвидации сети контрабандистов длилась больше года, успех её во многом объясняется тесным сотрудничеством государств-членов при координирующей роли Европола и Евроюста.

Кроме того, имеет большое значение и сотрудничество правоохранительных ведомств ЕС, а также ФРОНТЕКС со странами, не входящими в ЕС. Именно поэтому сотрудничество с государствами — поставщиками нелегальной рабочей силы и со странами транзита справедливо считается в Евросоюзе одним из необходимых средств противодействия трафику. Учредительный регламент наделяет ФРОНТЕКС полномочиями вести переговоры и заключать рабочие соглашения (протоколы и/или меморандумы взаимопонимания). Такие соглашения заключены с пограничными службами России (февраль 2006 г.), Украины, Швейцарии, Молдовы, Грузии, Хорватии и Македонии. Проводятся консультации с Турцией, Египтом, Ливией, Марокко, Мавританией, Сенегалом, Кабо-Верде. В меморандуме о взаимопонимании стороны договариваются об обмене информацией, успешным практическим опытом, а также об исследованиях, о совместных образовательных программах, об анализе рисков и на более поздних стадиях — о совместных оперативных действиях. В краткосрочной и среднесрочной перспективе ФРОНТЕКС предполагает начать переговоры со странами Западных Балкан, Западной Африки, США и Канадой. В августе 2009 г. было подписано соглашение между Европейским союзом, Швейцарией и Лихтенштейном об участии этих стран в работе ФРОНТЕКС. Швейцария обязалась вносить в бюджет ФРОНТЕКС более полутора миллионов евро ежегодно.

Россия и Евросоюз: сотрудничество в борьбе с нелегальной иммиграцией

Россия стала первой страной, с которой ФРОНТЕКС в феврале 2006 г. подписал соответствующее соглашение — Правила процедуры установления оперативного сотрудничества между ФРОНТЕКС и Пограничной службой ФСБ РФ, а также рабочий план на 2007–2010 гг.

Данное направление взаимодействия России и Евросоюза развивается очень динамично. Совместный План сотрудничества на 2007–2010 гг., составленный на основе рабочего соглашения (февраль 2006 г.), предус-

мотрел обмен информацией, успешным практическим опытом, разработку совместных образовательных программ, анализ рисков и на более поздних стадиях — совместные оперативные действия.

В феврале 2009 г. была проведена первая такая операция под названием «Меркурий», целью её было заявлено усиление взаимодействия, в том числе обмена информацией между ФРОНТЕКС и Федеральной пограничной службой России, а также между соответствующими ведомствами государств-членов. В операции приняли участие Австрия, Эстония, Финляндия. Германия, Румыния; Литва и Польша выступили принимающими сторонами. На литовско-российской и польско-российской границах были размещены 18 экспертов, которые присутствовали при проверке документов национальными пограничными службами, патрулировали границы, обменивались информацией о пассажирском потоке, об отказах и случаях незаконного пересечения границы, о контрабанде товаров и краденых автомобилей. Техническая поддержка операции осуществлялась двумя вертолётами и двумя комплектами термооборудования, предоставленными Литвой.

Оценивая результаты операции, следует вспомнить многочисленные опасения, которые высказывали представители Евросоюза во время переговоров о «калининградском транзите». Калининград был объявлен «чёрной дырой», источником нелегальной иммиграции, угрожавшей государствам-членам. Итак, во время двухнедельной операции в 50 случаях было отказано в пересечении границы, задержан один нелегальный иммигрант, выявлено два случая предъявления фальшивых документов и обнаружен один украденный автомобиль[1]. Если сравнивать данную статистику с результатами операций ФРОНТЕКС на южных границах ЕС, то становится очевидным, что угроза нелегальной иммиграции со стороны Калининградской области многократно преувеличена. Тем не менее значение операции «Меркурий» не стоит недооценивать, так как это была первая совместная (и успешная) акция. Широкий простор взаимодействия открывают перспективы сотрудничества ФРОНТЕКС и ОДКБ на всем евразийском пространстве. Противодействие нелегальной иммиграции на дальних подступах к границам Евросоюза в интересах как ЕС, так и России.

Развивается и ещё одно, более проблемное направление сотрудничества России и Евросоюза в противодействии нелегальной миграции — выполнение Соглашения о реадмиссии, вступившего в силу в июне 2007 г. Россия до тех пор имела аналогичное соглашение только с Лит-

---

[1] FRONTEX. News Release 11.02.2009 (http://www.frontex.europa.eu/newsroom/news_releases/art52.html).

вой, подписанное по завершении переговоров о калининградском транзите в 2002 г. Соглашение о реадмиссии с Россией Комиссия ЕС предложила ещё в 1999 г. Переговоры начались в январе 2003 г., а с октября 2004 г. параллельно стороны приступили к переговорам об облегченной процедуре выдачи виз, связанной с договоренностью о реадмиссии.

По Соглашению о реадмиссии Россия и ЕС взяли взаимные обязательства принимать любое лицо, которое находится нелегально на территории другой стороны. Предусмотрено было поэтапное вступление в силу соглашения: сначала реадмиссия распространяется только на собственных граждан, нелегально пребывающих на территорию другого государства. С данной категорией у России вряд ли будут трудности: российских граждан, которые проникают нелегально в страны Евросоюза, не так уж и много. Кроме того, не вызывает сомнения правомерность данного требования: принимать обратно собственных граждан государство обязано по нормам международного права. Гораздо сложнее будет обстоять дело с выполнением другого требования Соглашения: по мере заключения соответствующих двусторонних договоренностей о реадмиссии с «третьими странами» либо по истечении трёхлетнего периода Соглашение начнет применяться и в отношении граждан «третьих стран» и лиц без гражданства.

Соглашение о реадмиссии является одним из самых сильных инструментов на вооружении Евросоюза для защиты своего внутреннего пространства свободы, безопасности и правосудия. Что даёт оно России, кроме надежды на продвижение к безвизовому режиму? Маловероятно, что, взяв на себя ответственность по содержанию и доставке на родину нелегальных иммигрантов, использующих российскую территорию для транзита в страны Евросоюза, Россия сможет остановить саму незаконную иммиграцию. Для эффективного противодействия этому процессу необходимо организовать расследование предложений нелегальной рабочей силы в России и странах по ту сторону южных границ, транзита и наконец спроса в России и странах Евросоюза. Рынок невольничьего труда существует как в России, так и в странах ЕС; методы, которыми пользуются криминальные группировки, одинаковы: потенциальные жертвы работорговли далеко не всегда незаконно пересекают границу, они часто приезжают по туристическим и рабочим визам и лишь потом лишаются паспортов и переходят на нелегальное существование.

Российская сторона объясняет свою заинтересованность в принятии Соглашения о реадмиссии тем, что оно стало дополнительной предпосылкой для начала диалога с Евросоюзом о продвижении к без-

визовому режиму поездок граждан. Стремление России оттянуть срок распространения соглашения на «транзитных» нелегальных иммигрантов из «третьих стран», несомненно, основывался на надежде выйти на безвизовый режим с Евросоюзом. Об этом прямо сказал министр иностранных дел С. Лавров 27 апреля 2007 г.: «Реадмиссия важна только с точки зрения безвизового режима. При облегчённом режиме она не нужна». Лавров напомнил о том, что бывший глава Комиссии Р. Проди «назвал 2008 г. в качестве возможной даты перехода к безвизовому режиму», и подчеркнул, что в интересах России добиться безвизового режима с ЕС[1]. Однако нынешние лидеры ЕС не подтверждают предсказаний бывшего Председателя Комиссии, употребляя чаще всего формулировку «визовый режим в долгосрочной перспективе». Россия настаивает на введении плана продвижения к безвизовому режиму — своего рода новой «дорожной карте», которая, однако, отличалась бы от базовой «дорожной карты» по общему пространству внутренней безопасности четким графиком и фиксированными датами отмены виз.

Пока получается, что Соглашение о реадмиссии — аванс, который Россия платит Евросоюзу за надежду на введение безвизового режима. Тем не менее с октября 2007 г. российская сторона выполняет свои обязательства. К началу 2009 г. Федеральная миграционная служба России приняла около 1500 ходатайств государств-членов о реадмиссии; из них рассмотрены около 1300, более 650 удовлетворены. Россия приняла более 140 своих граждан. Что особенно важно — в ходе операций по реадмиссии были обнаружены лица, находящиеся в местном и федеральном розыске, а также причастные к террористической деятельности. В то же время некоторые ходатайства отклонены, так как не имелось доказательств наличия российского гражданства у лиц, в отношении которых рассматривались ходатайства[2].

Для повышения эффективности сотрудничества в данном направлении Россия и государства — члены ЕС готовят двусторонние исполнительные протоколы. Больших усилий от России потребовала модернизация нормативной базы, поскольку термин «реадмиссия» появился в российском законодательстве лишь в 2006 г. с принятием Федерального закона № 60-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Россий-

---

[1] См.: «Прайм-ТАСС». 27.04.2007.

2 См.: *Яковлев В.А.* Путь к безвизовым соглашениям. 27 февраля 2009 г. (http://www.fms. gov.ru/press/publications/news_detail.php?ID=27272&phrase_id=1783285).

ской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Готовится межведомственная нормативная база в сфере реадмиссии, это необходимо для разделения функций между заинтересованными ведомствами — ФМС, МВД и ФСБ. В ходе заседаний Постоянного комитета по реадмиссии России и ЕС обсуждается также вопрос о способах передачи персональной информации о лицах, подвергшихся реадмиссии. Россия обеспокоена отсутствием защищенных каналов передачи информации и настаивает на передаче данных через посольства государств — членов ЕС в Москве. Однако все технические вопросы решаемы, и со стороны ЕС не было претензий относительно выполнения Россией соглашения. Однако российская сторона в ходе заседания Совместного комитета по реадмиссии Россия–ЕС в 2009 г. в Брюсселе заявила о недопустимости попыток стран Балтии «выдавить бывших военнослужащих и иных российских граждан, постоянно проживающих на территории этих государств и по сути не являющихся незаконными мигрантами»[1].

Одно из необходимых условий продвижения к безвизовому режиму — заключение договоров о реадмиссии между Россией и соседними государствами. Предварительные переговоры уже несколько лет ведутся с десятью странами, успехи достигнуты пока лишь с Норвегией, Данией, Исландией, Вьетнамом, Украиной и Узбекистаном. Прогресс будет более значительным, когда география реадмиссии расширится за счёт договоров с Индией, Шри-Ланкой, Пакистаном, Ливаном, КНДР, Монголией. В то же время призывы России игнорируются многими проблемными странами, в том числе входящими в СНГ — не выказывают никакой реакции Армения, Киргизия и Таджикистан, Молдавия же постоянно отодвигает сроки переговоров. Исходя из данной ситуации, Федеральная миграционная служба (ФМС) Российской Федерации предлагает «пакетный» режим заключения международных договоров — увязку подписания международных договоров с этими государствами в сферах, представляющих для них интерес, с одновременным заключением реадмиссионных соглашений[2]. Это решение можно считать прямым заимствованием опыта Евросоюза в применении принципа «обусловленности» во внешней политике.

* * *

[1] Пятое заседание Совместного комитета по реадмиссии Россия–ЕС. 2 июня 2009 г. (http://www.fms.gov.ru/ press/ news/news_detail.php?ID=28527/).

[2] См.: *Яковлев В.А.* Указ. соч.

Какими бы ни были успехи сотрудничества по охране границ от притока нелегальных иммигрантов, представляется очевидным, что сдерживание миграционных потоков на границах было и остаётся средством борьбы с симптомами тяжёлого недуга (если можно так назвать нелегальную иммиграцию), а не её корнями. Вряд ли возможно добиться прекращения нелегальной иммиграции полностью — спрос на сверхдешёвую рабочую силу на рынках труда целиком подавить нереально. Кроме того, наличие огромного разрыва между уровнями жизни стран-экспортеров и импортеров мигрантов и впредь будет вызывать массовое перемещение людей с одного континента на другой. Таким образом, взаимодействие «выталкивающего» и «притягивающего» факторов остаётся основой формирования миграционных потоков, в том числе и нелегальных. Однако международное сообщество должно стремиться к ограничению доли нелегальных иммигрантов в общем числе прибывающих в страны назначения. И, что совершенно необходимо, так это решительные совместные действия против торговли людьми, именно этот феномен должен быть искоренен полностью.

Анализ основных направлений политики ЕС (охрана границ ЕС, высылка нелегалов, уголовное преследование торговцев людьми и предпринимателей, использующих рабский труд, меры против фиктивных браков, информационный обмен и визовая политика, защита прав жертв торговцев, особенно детей) выявляет комплексный подход ЕС к нелегальной иммиграции. Надо отдать должное Евросоюзу, в последние годы много усилий направлено на борьбу с «притягивающими факторами», а именно, преследованию не столько жертв трафика, сколько его организаторов и тех, кто использует труд иммигрантов незаконно. Кроме того, проблему нелегальной иммиграции невозможно решить вне общего развития иммиграционной политики, а также и пространства свободы, безопасности и правосудия в целом. Создание единых, хотя и минимальных стандартов, правил и процедур в рамках пространства, взаимное признание судебных решений, гармонизация основ уголовного законодательства государств-членов — все эти меры непосредственным образом способствуют укреплению такого важного направления, как противодействие нелегальной иммиграции.

Всё более возрастает значение международного сотрудничества в борьбе с угрозами внутренней безопасности. Взаимодействие со странами, не входящими в Европейский союз, и международными организациями как часть внешней политики ЕС реализуется в форме разного рода соглашений, которые заключают ЕС, его агентства и ве-

домства, а также государства-члены, совместных оперативных действий, обмена информацией, образовательных программ. Отсутствие доверия между партнёрами по борьбе с организованной преступностью, разногласия по экономическим и политическим вопросам играют на руку криминальным группировкам. Равная же ответственность за построение общеевропейского пространства внутренней безопасности с полноправным участием в нём способно принести ожидаемые результаты как в ближайшее время, так и в долгосрочной перспективе.

Часть VII. РОССИЯ И ОСНОВНЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ НА ЕВРО-АТЛАНТИЧЕСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ[1]

Глава 24. СНГ

В последнее десятилетие XX в. — первое десятилетие XXI в. на постсоветском пространстве активно шли процессы формирования новых структур безопасности. При этом можно выделить два основных этапа их развития: первый — с 1991 г. до конца 1990-х гг., доминантой которого была эволюция возникшего после распада СССР Содружества Независимых Государств (СНГ). Второй — с 1999 г. по нынешний день — характеризуется развитием субрегиональных институтов безопасности на постсоветском пространстве, в которых участвует Россия: Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС). Шло также временами и частичное свёртывание деятельности СНГ как механизма обеспечения безопасности на территории бывшего СССР, хотя ближе к концу первого десятилетия XXI в. предпринимались попытки оживить роль СНГ в сфере безопасности.

Провозглашение СНГ 8 декабря 1991 г. руководителями Российской Федерации, Белоруссии и Украины и последующее присоединение к ним подписавших в Алма-Ате 21 декабря 1991 г. Декларацию о целях и принципах СНГ Азербайджана, Армении, Казахстана, Кир-

---

[1] Авторы выражают благодарность к.и.н. Н. Тузовской и к.и.н. К. Вяткину за помощь в подготовке материалов данного раздела.

гизии, Молдавии, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана (Грузия вступила в СНГ в декабре 1993 г.) ознаменовали собой фактический распад СССР. Однако изначально лидеры бывших советских республик не ставили перед собой задачи формировать СНГ непосредственно как институт безопасности, призванный противодействовать общим угрозам. Речь шла о создании политического проекта, который должен был прийти на смену СССР.

Чтобы восполнить пробел, возникший после подписания Алматинской декларации о создании СНГ, в целях обеспечения военно-политической составляющей деятельности нового объединения 15 мая 1992 г. в Ташкенте был подписан Договор о коллективной безопасности (ДКБ). К его первоначальным участникам — Армении, Казахстану, Киргизии, России, Таджикистану и Узбекистану — позже присоединились Азербайджан, Белоруссия и Грузия[1]. Договор с самого начала носил противоречивый характер. С одной стороны, ДКБ отражал общее стремление стран-участниц к совместному обеспечению безопасности в условиях усиления дезинтеграционных процессов и растущей нестабильности на постсоветском пространстве, в том числе по периметру общих границ. Однако логика «цивилизованного развода», борьба национальных политических элит за власть и укрепление национального суверенитета, а также слабая внутренняя управляемость многих «новых независимых государств» препятствовали формированию интеграционных военно-политических структур. Поэтому, с другой стороны, Договор, который подписали не все государства СНГ, а подписавшие сделали это не одновременно, отражал начавшийся процесс диверсификации интересов стран-участниц и относительно слабую степень институционализации взаимодействия государств.

Политика России также носила двойственный характер. Кремль, занятый проблемами внутренней консолидации власти, не обладал достаточными ресурсами влияния, чтобы собрать вокруг себя всё «ближнее зарубежье». Тем не менее усилия были направлены на то, чтобы безопасность страны обеспечивалась по периметру границ СНГ. Показательно, что российские военные, настаивая на военно-политическом объединении СНГ, считали это не только необходимым с точки зрения безопасности, но и наиболее реальным путём реинтеграции постсоветского пространства. Однако любые попытки такой реинтеграции, особенно при доминирующей роли России, вызывали сопротивление политических элит государств Содружества. Поэтому разви-

[1] Азербайджан, Белоруссия и Грузия присоединились к Договору о коллективной безопасности в 1993 г. Договор вступил в силу 20 апреля 1994 г.

тие сотрудничества в сфере безопасности, хотя и являлось объективно необходимым и отвечало интересам стран — участниц ДКБ, рассматривалось ими, прежде всего, через призму сохранения своей самостоятельности.

Попытки активизировать процесс военно-политического строительства новой организации путём её доктринального и институционального укрепления, предпринятые в СНГ в период до 1999 г., были довольно ограничены в практическом плане. Так, в 1993 г. государства — члены СНГ приняли Устав организации, где в числе прочих декларировались обязательства по координации их внешнеполитической деятельности и сотрудничеству в сфере оборонной политики и охране внешних границ[1]. В феврале 1995 г. на встрече в Алма-Ате была учреждена Концепция коллективной безопасности. Параллельно (ещё в 1992 г.) были созданы Совет командующих пограничными войсками и Совет министров обороны СНГ (СМО), при котором были сформированы Штаб по координации военного сотрудничества[2] и Комитет начальников штабов вооружённых сил государств Содружества[3]. Под эгидой организации началось проведение миротворческих операций в Таджикистане и Абхазии, однако Содружество обеспечивало для них, скорее, легитимные рамки, нежели организационные и тем более оперативные.

Наиболее значимым проектом практического обеспечения безопасности в рамках СНГ стало формирование Объединённой системы ПВО (ОС ПВО СНГ) на основе соглашения десяти стран Содружества (не вошли Азербайджан и Молдавия), подписанного 10 февраля 1995 г. в Алма-Ате без ограничения срока действия. Однако Грузия и Туркмения в 1997 г. свернули своё участие в этом проекте, а Украина продолжает сотрудничество с Россией лишь на двусторонней основе. Руководство по разработке стратегии и координации деятельности Объединённой системы ПВО осуществляет Координационный комитет по вопросам ОС ПВО СНГ при Совете министров обороны СНГ (в составе командующих ПВО государств-участников).

Когда в 1999 г. встал вопрос о продлении срока ДКБ, факторы, ограничивающие функционирование СНГ как механизма военно-политического сотрудничества, проявились особенно остро. Во-первых, одним из таких факторов стала различная степень заинтересованности стран-участниц в осуществлении коллективных усилий и координации наци-

---

[1] Следует отметить, что Украина, Молдавия и Туркмения впоследствии так и не ратифицировали Устав СНГ.

[2] Упразднён 1 января 2006 г.

[3] См. подробнее: Информация о Совете министров обороны государств к участников Содружества Независимых Государств (http://www.cis.minsk.by/main.aspx ?uid=200).

ональной политики государств-членов, что отчасти рассматривалось не как самостоятельное направление их внешнеполитической деятельности, а противопоставлялось возможностям взаимодействия с другими центрами силы, главным образом с западными институтами безопасности. Во-вторых, объективная необходимость совместного противодействия новым вызовам безопасности, которые к концу 1990-х гг. со всей очевидностью встали перед странами постсоветского пространства, приносилась в жертву конкретным и различающимся интересам правящих элит. В-третьих, вопрос о продлении срока Ташкентского договора, по сути, сводился к переоценке «российского фактора»; он формулировался как тест на лояльность по отношению к Москве и на признание её лидирующих позиций, что было неприемлемо для части других столиц и национальных элит государств Содружества.

В определённой степени именно конец 1990-х гг. можно считать точкой отсчёта фактического раскола СНГ по линии взаимоотношений с Россией и переориентации внешней политики ряда бывших республик СССР в результате изменения оценок и восприятия «российского фактора». К этому моменту Содружество, сосредоточив усилия на минимизации негативных последствий распада СССР, так и не смогло начать действовать в качестве сколько-нибудь эффективного интеграционного института, в том числе в сфере безопасности. И если некоторые партнёры России по СНГ обвиняли её в попытках использовать Содружество преимущественно для усиления своего влияния на постсоветском пространстве, то и Москва испытывала с их стороны постоянное давление и даже сталкивалась с попытками политического шантажа в рамках СНГ. С учётом этого Россия внесла коррективы в систему своих приоритетов и сделала ставку не только на развитие Содружества, а, прежде всего, на адресное сотрудничество с государствами СНГ, официально закрепив это в 2000 г. в своей Концепции внешней политики.

Хотя фактически никто из стран-участниц тогда и не ставил вопрос о роспуске организации или выходе из неё, дальнейшее сотрудничество в сфере безопасности во многом было выведено за рамки СНГ. Исключение составляет ОС ПВО СНГ, но и в этом случае Россия в значительной мере формирует комплекс региональных систем ПВО на основе двусторонних соглашений со странами-партнёрами. Ряд стран Содружества, видевших в политике России вызов своим интересам и столкнувшихся с необходимостью более определённого ответа на этот вызов, предпочли активизировать линию на ограничение российского влияния и на формирование новых балансов сил на постсоветском пространстве. Так, Грузия, Азербайджан и Узбеки-

стан отказались продлить срок действия ДКБ. Остальные республики (кроме имеющего статус нейтрального государства Туркменистана) начали выстраивать отношения по линии Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), оформившейся в 2002 г. на базе Ташкентского договора (см. главу 25).

Тем не менее в середине первого десятилетия XXI в. при активном участии России группа стран — членов СНГ стала предпринимать попытки, направленные на его реформирование. Оно призвано по планам инициаторов этого процесса учесть прошлые неудачи, исправить ошибки, перестроить сложившуюся систему на более современный лад. Если в первый период своего существования СНГ было, как тогда говорилось, формой «цивилизованного развода» бывших советских республик, то теперь речь шла о строительстве прагматичной, реалистической организации, в которой учитывались бы все её сложности и особые интересы участников, но при этом продолжался бы настойчивый, очень трудоёмкий поиск действительно общих интересов, которые нужны всем или хотя бы большинству. Насколько успешным будет этот процесс реформирования, покажет будущее. Но он уже и сегодня затрагивает сферу безопасности, противостояния новым вызовам и угрозам XXI в.

Разговоры о необходимости реформирования СНГ пошли в начале нового столетия, вносились предложения, продумывались варианты. Первые серьёзные шаги были сделаны на Совете глав государств (СГГ) в Астане 16 сентября 2004 г., принявшем решение о совершенствовании и реформировании органов Содружества. Главы государств констатировали, что в существующем виде СНГ перестало отвечать ожиданиям его участников, а потому необходимо реконструировать его рабочие органы под актуальные и перспективные общие задачи[1]. Были созданы рабочие группы, проведены многочисленные консультации членов СНГ. Первоначальные итоги этой деятельности были представлены Совету министров иностранных дел в Минске 18 марта 2005 г., а затем там же Совету глав государств СНГ.

Первые подготовительные шаги к реформе СНГ показали, что она никак не может ограничиться реконструкцией рабочих органов, что необходима радикальная перестройка всего Содружества. Она с неизбежностью должна была захватить и сферу безопасности, создать условия, при которых СНГ было бы более способно дать адекватный ответ на новые вызовы и угрозы.

---

[1] См.: Дипломатический вестник. Внешняя политика России в документах МИДа Российской Федерации. Ежегодник 2005. М., 2006. С. 82.

26 августа 2005 г. состоялся саммит лидеров государств — участников СНГ в Казани, на котором после острых дискуссий был принят документ «О совершенствовании и реформировании органов СНГ» и создана по предложению России Группа высокого уровня по вопросам повышения эффективности СНГ («группа мудрецов»), в которую вошли общественные и политические деятели, представители науки стран СНГ. Первоначальная идея перестройки рабочих органов переросла таким образом в реформу всего Содружества, включая и сферу безопасности. Итоги работы многократно обсуждались на разных уровнях, а также и на высшем уровне.

В процессе дискуссии, продолжавшейся несколько лет, в Содружестве обсуждались три варианта его реформирования. Первый — по образцу Европейского союза, второй — по примеру «Группы восьми» и третий заключался в эволюционном совершенствовании существующей структуры без резкой ломки того, что было наработано, и при сохранении накопленного позитива. К последнему варианту с учётом реальных возможностей и стали склоняться. Представлялось, что именно такая эволюционная реформа на основе сочетания преемственности и постепенного последовательного обновления откроет возможность найти оптимальный баланс интересов, который позволит и сохранить СНГ с учётом интересов всех стран, и повысить его эффективность[1].

В итоге на сессии СНГ в Душанбе 5 октября 2007 г. были приняты Концепция дальнейшего развития Содружества и План основных мероприятий по её реализации. Концепция была нацелена на создание благоприятных условий для модернизации СНГ.

В Концепции, в частности, говорилось, что ограниченное участие отдельных государств — членов СНГ в деятельности его органов и принимаемых документах, обусловленное особенностями национальных интересов, воспринимается в Содружестве с пониманием и уважением. Это не будет препятствовать рассмотрению государствами — участниками СНГ всех вариантов дальнейшего развития Содружества. Подчёркивалось, что и они будут стремиться к увеличению количества проектов и программ, в реализации которых заинтересованы все государства Содружества и которые призваны служить обеспечению их суверенитета и национальных интересов. Наряду с этим в Содружестве развиваются разноуровневые и разноформатные модели взаимодействия, учитывающие специфику национальных интере-

---

[1] Дипломатический вестник. Внешняя политика России в документах МИДа Российской Федерации. Ежегодник 2007. М., 2008. С. 116.

сов и внешнеполитического курса государств — участников СНГ[1]. Что касается разноуровневых и разноформатных моделей взаимодействия, то они довольно широко практикуются в сфере безопасности. Примером может служить уже достаточно успешно функционирующая объединённая система ПВО стран СНГ.

В целом Концепция предусматривала широкое развитие взаимодействия. В ней подчеркивается: «Сотрудничество в сфере безопасности, борьбы с преступностью, поддержания и укрепления международной безопасности и стабильности, противодействия новым вызовам и угрозам является и объективно останется одной из наиболее востребованных областей взаимодействия. Заинтересованные государства-участники будут сохранять и укреплять имеющиеся направления военного и военно-технического сотрудничества, в том числе обеспечение мира и безопасности, охрану и использование воздушного пространства, техническое взаимодействие и др. Необходимо развивать такие перспективные направления, как координация усилий в нераспространении оружия массового уничтожения и средств его доставки, укрепление национальных систем экспортного контроля. Особое внимание необходимо уделять предупреждению терроризма, противодействию его идеологии и пропаганде. Следует рассмотреть возможность реализации различных целевых программ для повышения информированности общественности, укрепления культуры мира, практики межкультурного диалога, толерантности в национальных и культурных вопросах»[2]. Реализация всех этих положений новой Концепции, конечно же, будет долгосрочным процессом. Время даст оценку эффективности принятых решений.

Одно из важных направлений деятельности СНГ — контртеррористическое. Его цели, задачи и принципы были сформулированы в принятой СГГ на саммите в Казани 26 августа 2005 г. Концепции сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма. Концепция была одобрена 11 членами СНГ (уклонился Туркменистан), при этом семью — безоговорочно, а четырьмя (Азербайджан, Грузия, Молдавия и Украина) — с оговорками. В Концепции отмечалось, что «расширение географии и увеличение опасности терроризма, неурегулированность порождающих терроризм и экстремизм региональных и локальных вооружённых конфликтов, растущее участие структур трансна-

---

[1] Исполнительный секретариат СНГ. Концепция дальнейшего развития Содружества Независимых Государств. Минск, 2007. С. 1.

[2] Там же. С. 5.

циональной организованной преступности в осуществлении международной террористической деятельности, расширение масштабов незаконного оборота наркотиков и оружия представляют в современных условиях глобальную угрозу для международного мира и безопасности»[1]. Концепция сформулировала 15 основных направлений сотрудничества в борьбе с терроризмом и экстремизмом[2]. Конечно, антитеррористической деятельностью СНГ занималось и раньше, но принятие Концепции конкретизировало её.

Практическая работа была организована, согласно трёхлетним Программам сотрудничества государств — участников СНГ в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма. Успешно действовала такая программа на 2005–2007 гг. На своей сессии в Душанбе 5 октября 2007 г. СГГ принял программу на 2008–2010 гг. К её реализации приступили 10 государств СНГ (Грузия и Туркменистан не присоединились), три из них (те же Азербайджан, Молдавия и Украина) приняли участие в программе с оговорками[3]. Каждая программа представляет собой многостраничный развёрнутый и детальный документ, содержащий перечень конкретных акций, даты, состав участников.

Среди исполнителей программ заметное место занимает Антитеррористический центр (АТЦ) СНГ. Он создан решением Совета глав государств 20 июня 2000 г. для координации деятельности спецслужб стран СНГ. Фактически Центр начал функционировать 1 декабря 2000 г. с момента утверждения Советом глав государств в Минске Положения об АТЦ. Это решение было принято 11 участниками СНГ (кроме Туркменистана), в том числе четырьмя с оговорками (Азербайджаном, Грузией, Узбекистаном и Украиной)[4]. АТЦ базируется в Москве и в значительной мере финансируется Россией.

В составе АТЦ действуют следующие подразделения: Координационно-оперативный отдел, Отдел ситуационного анализа, мониторинга угроз и подготовки проектов решений, Отделение АТЦ СНГ по Центрально-Азиатскому региону со штаб-квартирой в Бишкеке, Научно-

---

[1] Единый реестр правовых актов СНГ: текст документа. Концепция сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма. Минск. С. 2.

[2] Там же. С. 3–4.

[3] Исполнительный комитет СНГ. Решение о Программе сотрудничества государств — участников Содружества Независимых Государств в борьбе с терроризмом и иными насильственными проявлениями экстремизма на 2008–2010 годы. Минск. С. 1.

[4] Исполнительный Комитет СНГ. Решение об Антитеррористическом центре государств — участников СНГ. Минск, 2001. С. 1.

консультативный отдел[1]. Отделение АТЦ в Бишкеке открыто в 2001 г., в нём с самого начала работали представители России и ряда стран Центральной Азии. В московских заседаниях вместе с представителями других государств СНГ в последнее время принимали участие и туркменские силовики, зато после прихода к власти М. Саакашвили АТЦ покинули представители Грузии[2]. В целом же многонациональный коллектив АТЦ начал функционировать достаточно уверенно, в частности, проводить совместные учения. Первое из них состоялось в апреле 2001 г. в Киргизии под кодовым названием «Юг–Антитеррор». В общей операции приняли участие сотрудники силовых органов 9 государств: Киргизии, Азербайджана, Белоруссии, Казахстана, Молдавии, России, Таджикистана, Узбекистана и Украины[3]. Учения прошли успешно, за ними последовали другие.

Постепенно налаживаются связи и с другими профильными партнёрами: проводились встречи и консультации с представителями Министерства государственной и общественной безопасности Китая, Конгресса США, Шанхайской организации сотрудничества, ОБСЕ, силовых структур Германии, Австрии, Японии, Контртеррористического комитета Совета Безопасности ООН. Подобные контакты способствуют расширению международного антитеррористического сотрудничества.

Взаимодействие большинства государств — участников СНГ в сфере безопасности после принятия антитеррористической концепции развивалось на разных направлениях. Так, на саммите СГГ в Минске 26 ноября 2006 г. были приняты: Программа реализации Концепции согласованной пограничной политики государств — участников СНГ на 2007–2010 гг., Программа сотрудничества в борьбе с торговлей людьми на 2007–2010 гг., Заявление об активизации сотрудничества в борьбе с незаконной миграцией. Практическую работу в этом деле проводит СКБНМ: Совместная комиссия государств-участников этого соглашения.

Серьёзным испытанием для СНГ явились агрессия Грузии против Южной Осетии 8 августа 2008 г. и последовавший за этим пятидневный российско-грузинский военный конфликт. Члены СНГ в принципе поддержали позицию России, но не повторили её пример после того, как Москва признала независимость Южной Осетии и Абхазии. Грузия же вышла из состава СНГ.

---

[1] См.: Антитеррористический центр СНГ (АТЦ). Справка. М., 2008. С. 3–4.

[2] См.: там же. С. 1.

[3] Исполнительный комитет СНГ. Об истории создания Антитеррористического центра государств — участников СНГ. Минск. С. 2.

Что касается СНГ, то Содружество продолжало достаточно активно функционировать в составе своих 11 членов. Ряд новых решений был принят в сфере безопасности. Так, на сессии СГГ 10 октября 2008 г. в Бишкеке утверждены Концепция сотрудничества государств — участников СНГ в сфере информационной безопасности и Комплексный план по её реализации на 2008–2010 гг. На сессии СГГ 14 ноября 2008 г. в Кишиневе подписано Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в борьбе с незаконным изготовлением и оборотом огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. В ходе его подготовки было отмечено, что только в 2007 г. на территории СНГ было выявлено более 46 тыс. преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия и других компонентов, перечисленных в Соглашении. На том же заседании Совета достигнуто Соглашение о взаимодействии министерств обороны государств — участников СНГ в области контроля радиационной, химической и биологической обстановки[1]. Главным же результатом стал важнейший народно-хозяйственный документ СНГ — Стратегия экономического развития Содружества Независимых Государств на период до 2020 г.

Существенным позитивным сдвигом в деятельности СНГ явился тот факт, что после победы на украинских президентских выборах в начале 2010 г. В. Януковича Киев стал принимать более активное участие в работе Содружества. К концу первого десятилетия нового века значительно активизировалась деятельность Совета министров обороны СНГ, Комитета начальников штабов Вооруженных сил государств Содружества и других органов военного сотрудничества, развивающих разноформатное и разноуровневое взаимодействие. На заседании СМО 10 ноября 2009 г. в Душанбе одобрена Концепция военного сотрудничества государств — участников СНГ до 2015 г., а также приняты конкретные решения примерно по двум десяткам важных вопросов сотрудничества. В заседании приняли участие министры обороны Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Киргизии, России, Таджикистана и Узбекистана, а в качестве наблюдателей — Молдовы, Туркменистана и Украины.

Ещё эффективнее развиваются формы более продвинутого сотрудничества: Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС) в области экономики и Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ) в военно-политической сфере. Это примеры тесного взаимодействия, охватывающего значительный круг членов СНГ.

---

[1] См.: Информация об итогах заседания Совета глав правительств Содружества Независимых Государств. Минск, 2008. С. 3.

Глава 25. ОДКБ

В Организацию договора о коллективной безопасности (ОДКБ) изначально входили Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан, а с августа 2005 г. в качестве полноправного члена присоединился Узбекистан. Решение об образовании ОДКБ на основе заключенного в Ташкенте в 1992 г. Договора о коллективной безопасности (ДКБ) было принято на Московской сессии Совета коллективной безопасности 14 мая 2002 г. В октябре того же года в Кишинёве были подписаны Устав и Соглашение о правовом статусе ОДКБ, вступившие в силу в сентябре 2003 г.

С одной стороны, это отражало объективную необходимость развития сотрудничества и объединения усилий в сфере безопасности государств постсоветского пространства, прежде всего, с учётом новых вызовов и угроз. С другой стороны, уже одно то, что для создания организации на основе Договора о коллективной безопасности потребовалось десятилетие (Азербайджан, Грузия и Узбекистан, первоначально являвшиеся участниками ДКБ, не подписали Протокол о его пролонгации в 1999 г.), свидетельствовало о сложностях развития и институционализации сотрудничества стран СНГ в оборонной сфере, имеющихся различиях в подходах, прежде всего, к практическому созданию интегрированных структур.

ОДКБ — единственная на постсоветском пространстве организация, которая создавалась именно как институт безопасности с акцентом на военное сотрудничество стран-членов. По сути, она стала развитием военно-политического измерения СНГ. Формально зона ответственности Организации включает территорию стран-членов, а ДКБ декларирует их право на коллективную оборону в соответствии со статьёй 51 Устава ООН и предусматривает оказание ими взаимной помощи в случае агрессии против государства-члена. Наряду с этим в Ташкентском договоре предусматривается возможность использования вооружённых сил стран-членов «в интересах международной безопасности» в соответствии с Уставом ООН за пределами национальных территорий[1]. Это открывает для ОДКБ перспективу применения своего формирующегося оперативного по-

[1] Договор о коллективной безопасности. Статья 6. Ташкент. 15 мая 1992 г. (http://www.dkb.gov.ru/start/index.htm).

тенциала и за пределами непосредственной зоны ответственности, в частности, для развития миротворческого потенциала в деятельности организации.

Подписание шестью странами — участницами ДКБ в апреле 1999 г. Протокола о продлении Договора означало подтверждение ими линии на развитие военно-политического сотрудничества. Это требовало от них оценки желательных и возможных практических шагов в заданном направлении. Было принято решение о начале формирования региональных подсистем коллективной безопасности на центральноазиатском, западном и кавказском направлениях. Опорными элементами стали Российско-армянские коалиционные силы (созданные в 1996 г.), Российско-белорусские коалиционные силы (1999) и Коллективные силы быстрого развёртывания Центрально-Азиатского региона (2001). Это означало способность ОДКБ отвечать на военные угрозы с разных направлений, однако свидетельствовало о раздробленности оперативного потенциала.

В ОДКБ создана достаточно развитая институциональная структура: главным органом организации выступает Совет коллективной безопасности (СКБ), в состав которого входят главы государств-членов. Далее следуют консультативные и исполнительные органы: Совет министров иностранных дел, Совет министров обороны и Комитет секретарей советов безопасности. Постоянно действующими органами организации являются Секретариат и Объединённый штаб ОДКБ.

Организация смогла запустить механизмы практического военного сотрудничества и активно развивает собственный военный потенциал. Совет коллективной безопасности в Бишкеке 11 октября 2000 г. утвердил Соглашение о статусе формирований сил и средств системы коллективной безопасности ОДКБ и план основных мероприятий по формированию системы коллективной безопасности на период 2001–2005 гг. После его выполнения принят План основных мероприятий по всестороннему укреплению межгосударственного сотрудничества, формированию и развитию системы коллективной безопасности в рамках ОДКБ на 2006–2010 гг.

На саммите в Ереване 25 мая 2001 г. было принято решение о создании Коллективных сил быстрого развёртывания Центрально-Азиатского региона коллективной безопасности (КСБР ЦАР), куда вошли по одному батальону от Казахстана, Киргизии, России и Таджикистана. Тогда же был назначен командующий сил; в Бишкеке приступила к работе Постоянная оперативная группа Штаба КСБР. И хотя первоначально в учениях КСБР принимали участие контингенты далеко не

всех стран — членов ОДКБ[1] и они носили, скорее, демонстрационный характер, позже ситуация изменилась. В 2004 г. численность сил увеличилась: Казахстан, Киргизия, Россия дополнительно выделили в их состав по одному батальону, Таджикистан — два батальона. С официальным открытием 23 октября 2003 г. российской военно-воздушной базы в Канте (Киргизия) усилился и авиационный компонент КСБР[2]. Сформированные в ОДКБ договорно-правовая база и структура управления и особенно созданный 1 января 2004 г. Объединённый Штаб ОДКБ позволяют странам-участницам при наличии политической воли продвигаться по пути формирования единой системы коллективной безопасности на основе совместимости и взаимодействия региональных коалиционных группировок.

С начала нового века в ОДКБ началось обсуждение идеи создания Коллективных миротворческих сил (КМС) и Коллективных сил быстрого развёртывания (КСБР), которые должны дислоцироваться на территории стран-членов и действовать по решению СКБ ОДКБ. Довольно долго обсуждался вопрос об оперативном управлении новыми силами. Первоначально планировалось, что КСБР будет управлять оперативная группа, которая была специально создана с этой целью в Бишкеке[3]. Вместе с тем на саммите в Минске летом 2006 г. прорабатывалась возможность передачи управления находящемуся в Москве Объединённому штабу ОДКБ. Уделялось внимание и спектру применения КСБР. В частности, обсуждались перспективы использования коллективных сил для обеспечения безопасности транспортных коммуникаций и трубопроводов, имеющих стратегическое значение для всех членов ОДКБ[4]. Отдельно стоял вопрос о формах финансирования КСБР.

Что касается практических мероприятий, то сначала особое внимание было направлено на Коллективные миротворческие силы. В июне 2004 г. на сессии СКБ в Астане была принята Концепция формирования и функционирования механизма миротворческой деятельности ОДКБ. Далее события развивались неспешно. На реализа-

---

[1] В апреле 2002 г. в манёврах «Юг — Антитеррор 2002» принимали участие контингенты России, Киргизии и Таджикистана. См.: Учения потешных войск // Независимая газета. 5 апреля 2002 г.

[2] См. подробнее: Сессия Совета Организации Договора о коллективной безопасности. Минск, 23 июня 2006 г. (http://www.mid.ru/nsrsng.nsf/3a813e35eb116963432569ee 0048fdbe/432569d800221466c 32571790027 a4f0? OpenDocument).

[3] См.: Коллективных силовиков в СНГ станет больше // Независимая газета. 23 июня 2006 г.

[4] См.: ОДКБ будет защищать трубопроводы // Независимая газета. 16 июня 2006 г.

цию решений этого саммита ушло три с лишним года. И только 6 октября 2007 г. на встрече лидеров ОДКБ в Душанбе был подписан пакет документов, главными из которых являются Соглашение о миротворческой деятельности ОДКБ и Положение о Коллективных миротворческих силах.

Задуманы они были достаточно основательно и должны включать военный компонент (части и подразделения мотострелковые, десантные, горнострелковые, связи, радиационной, химической, биологической разведки и др.), милицейский (полицейский) контингент и гражданский персонал общей численностью 4–5 тысяч[1]. Эти силы должны находиться в состоянии постоянной боевой готовности.

Спланирована достаточно сложная, но потенциально эффективная система действий КМС ОДКБ. Решение о проведении миротворческой операции на территории государств-членов принимается Советом коллективной безопасности с учётом национального законодательства государств-членов на основании официального обращения государства-члена о проведении на его территории миротворческой операции или решения СБ ООН о проведении миротворческой операции на территории государства, не входящего в ОДКБ. В случае принятия решения о проведении миротворческой операции за пределами территории государств — членов СКБ обращается к Совету Безопасности ООН с запросом на предоставление соответствующего мандата на её проведение. По решению СКБ Коллективные миротворческие силы могут принимать участие в миротворческих операциях, осуществляемых на основе соответствующих решений СБ ООН.

Основными способами выполнения задач КМС являются: наблюдение, патрулирование, контроль, демонстрация присутствия в кризисном районе, размещение между конфликтующими сторонами для снижения напряженности, блокирование районов, населённых пунктов и объектов, ведение переговоров, самооборона, гуманитарная деятельность[2]. К сожалению, процесс создания потенциала КМС затянулся и находится на стадии формирования; руководство ОДКБ собирает предложения от государств о тех контингентах, которые они готовы выделить в состав миротворческих сил[3]. И, видимо, процесс этот завершится не скоро.

Более активно развернулась работа по формированию Коллективных сил оперативного развёртывания (КСОР). Договорённость об их создании была достигнута на неформальном саммите ОДКБ в декаб-

---

[1] См.: Военно-промышленный курьер. 2007. № 46.

[2] См.: ОДКБ: основные направления сотрудничества. М., 2008. С. 8–9.

[3] См.: Независимое военное обозрение. 2009. № 38.

ре 2008 года[1]. А 14 июня 2009 г. в Москве было подписано Соглашение о создании КСОР.

Однако не обошлось без проблем. Соглашение подписали только пять из семи членов ОДКБ: Армения, Казахстан, Киргизия, Россия и Таджикистан. Ташкент отказался от участия в КСОР, а Минск воздержался от подписания из-за экономического конфликта с Москвой. Все эти шероховатости породили всплеск панических комментариев в российской прессе[2]. Правда, конфликт между Москвой и Минском был разрешён: 20 октября 2009 г. Белоруссия также подписала Соглашение о КСОР.

КСОР начали формировать как наиболее масштабную коллективную военную структуру за всю историю ОДКБ и СНГ. Россия выделила в их состав воздушно-десантную дивизию и десантно-штурмовую бригаду, Белоруссия, Казахстан и Таджикистан — по десантно-штурмовой бригаде[3]. Армения и Киргизия ограничились силами поменьше. Кроме военной компоненты формируются и Силы специального назначения КСОР в составе милицейских отрядов специального назначения, быстрого реагирования, частей МЧС и др. Общая численность КСОР оценивается в количестве 15–20 тыс. военнослужащих[4].

О серьёзности этих оценок свидетельствуют первые же коллективные военные учения, проводимые с участием КСОР. Они существенно превзошли по своим масштабам манёвры прошлого. Так, в сентябре-октябре 2009 г. состоялись два крупнейших в истории ОДКБ коллективных учения «Запад — 2009» (12 тыс. военнослужащих) в Белоруссии и «Взаимодействие — 2009» (9 тыс.) в Казахстане. В последних участвовали от России 31-я отдельная десантно-штурмовая бригада ВДВ, 54-я артиллерийская бригада, подразделения ВВС, МВД и МЧС, от Казахстана — 37-я десантно-штурмовая бригада, реактивный дивизион артиллерийской бригады, отряд спецназа «Беркут» и др. Активное участие приняли Киргизия и Армения. Таджикистан и Белоруссия были представлены оперативными группами своих министерств обороны. На завершающем этапе учений 16 октября 2009 г. приняли участие президенты стран — членов ОДКБ — России, Казахстана, Киргизии, Армении и Таджикистана[5].

---

[1] См.: Там же. 2009. № 19.

[2] См., например: От России отрывается коллектив // Коммерсантъ. 31 июля 2009 г.; Виртуальные силы оперативного реагирования // Независимое военное обозрение. 2009. № 37.

[3] См.: Независимое военное обозрение. 2009. № 19.

[4] См.: Там же.

[5] См.: Военно-промышленный курьер. 2009. № 42.

Превращение ОДКБ в крепкую организацию военного сотрудничества продолжается. Идёт создание интеграционных систем — ПВО, связи и др. При этом проводится борьба против терроризма, наркотрафика, нелегальной иммиграции и других новых угроз и вызовов.

Расширяются международные связи ОДКБ. Ей предоставлен статус наблюдателя в Генеральной Ассамблее ООН. Развёртывается взаимодействие ОДКБ с её контртеррористическим комитетом и другими органами. Подписан меморандум о взаимодействии с ооновским Управлением по наркотикам и организованной преступности. 2 марта 2010 г. Генеральная Ассамблея Организации Объединённых Наций приняла резолюцию «Сотрудничество между ООН и ОДКБ», а 18 марта 2010 г. Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун и Генеральный секретарь ОДКБ Н. Бордюжа подписали Совместную декларацию о сотрудничестве между Секретариатом ООН и Секретариатом ОДКБ. О масштабах конкретного «полевого» международного сотрудничества ОДКБ свидетельствует лишь один пример её антинаркотической операции «Канал». В ней участвовали правоохранительные органы США, Китая, Польши, Ирана, Азербайджана, стран Балтии, ряда стран Латинской Америки, в общей сложности около полутора десятков государств[1]. ОДКБ неоднократно предлагала начать сотрудничество с НАТО.

* * *

5 октября 2007 г. в Душанбе был подписан Меморандум о взаимопонимании между Секретариатами ОДКБ и ШОС — Шанхайской организации сотрудничества. Строго говоря, ШОС не относится к евро-атлантической зоне. С другой стороны, все её участники, кроме Китая, — члены СНГ: Россия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан и Узбекистан (правда, все, имеющие статус наблюдателя, азиатские: Индия, Монголия, Пакистан и Иран). Пять из шести членов ШОС участвуют в процессе общеевропейского сотрудничества. Они же являются членами ОБСЕ (Казахстан в 2010 г. стал её председателем) и Совета евро-атлантического партнёрства.

Поэтому необходимо сказать о самой ШОС и о её взаимодействии с европейскими структурами, прежде всего, с ОДКБ. ШОС, будучи организацией многосторонней и многопрофильной, тем не менее со дня своего возникновения — 15 июня 2001 г. — придаёт исключительное значение проблемам совместного укрепления безопасности. Её первый

[1] См.: Военно-промышленный курьер. 2009. № 19.

же основополагающий документ — Шанхайская конвенция 2001 г. о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом — достаточно чётко указал главное направление деятельности. Но не находятся в тени и другие направления, в том числе экономическое. Все они нацелены на основной регион деятельности ШОС — зону Центральной Азии. Триединая цель, сформулированная в Шанхайской конвенции, даёт возможность охватить все новые (как, впрочем, и старые) угрозы и вызовы, будь то борьба против терроризма, наркотрафика или подрывной сепаратистской деятельности. Среди профильных органов ШОС выделяется Региональная антитеррористическая структура (РАТС) со штаб-квартирой в Ташкенте.

В Меморандуме о взаимопонимании между ОДКБ и ШОС определены главные области сотрудничества: обеспечение региональной и международной безопасности и стабильности; противодействие терроризму; борьба с незаконным оборотом наркотиков; пресечение незаконного оборота оружия; противодействие организованной транснациональной преступности[1].

Конечно, взаимодействие и сотрудничество между организациями, как и между отдельными их членами, в силу имеющихся разногласий, расхождения национальных или групповых интересов не всегда складываются гладко. Требуется время для выработки коллективного опыта, построенного не только на общих интересах, но и на компромиссе. Здесь чрезвычайно важен вклад России, играющей столь значимую роль в обеих организациях.

Глава 26. НАТО

Отношения между Россией и НАТО сотканы из многих слоёв самых разнообразных противоречий и конструктивного сотрудничества. Если в годы холодной войны эти отношения были предельно единообразными и состояли лишь из противостояния и конфронтации, то сегодня их отличает сложная палитра политических и иных красок.

Прежде всего, у России и НАТО есть то сужающийся, то расширяющийся комплекс совместных интересов. На первом месте среди

---

[1] См.: Меморандум о взаимопонимании между Секретариатом ОДКБ и Секретариатом ШОС (http://www.mamf.ru/odkb/m/czc.htm 05.10.2007).

них — борьба против международного терроризма во всех его проявлениях, против наркотрафика и иных форм организованной международной преступности, в частности, пиратства, активизировавшегося в последние годы. Обе стороны заинтересованы в противодействии распространению ядерного и иного оружия массового уничтожения, в решении отдельных региональных конфликтов и кризисов.

Однако этот позитивный потенциал то время от времени, а то и постоянно размывается противоречиями и конфликтами. Часть из них — результат инерции холодной войны. Часть — неизбежный итог столкновения национальных интересов сторон или отдельных держав.

Сказанное лишь в самых общих чертах характеризует многообразную неоднородную, часто меняющую свою интенсивность систему российско-натовских отношений. Но эта система — реальность, и как России, так и НАТО приходится сосуществовать и взаимодействовать в её то определённых, то неопределённых рамках.

Эти две тенденции — причём в многочисленных и порой неожиданных вариантах — диктуют образ отношений между Россией и НАТО на протяжении всего нового исторического периода после окончания холодной войны. Так эти отношения и развиваются: от «оттепели» и попыток конструктивного взаимодействия к конфликтам и кризисам (то миниатюрным, то крупным), а от них — снова к возобновлению усилий наладить сотрудничество.

Сразу после прекращения холодной войны наступила первая из немногих «оттепелей». Она была, в частности, ознаменована вступлением России в 1991 г. в Совет североатлантического сотрудничества (превращённый в 1997 г. в Совет евро-атлантического партнёрства), присоединением России в 1994 г. к Партнёрству ради мира (ПРМ) — натовской программе продвинутого взаимодействия. В мае 1997 г. этот период увенчали подписание двустороннего Основополагающего акта о взаимных отношениях, сотрудничестве и безопасности и создание Совместного постоянного совета (СПС), действовавшего по формуле члены НАТО + Россия («Вся НАТО + 1»)[1].

Эта неплохо работавшая система довольно скоро «споткнулась» об агрессию НАТО против Югославии, начатую натовскими бомбардировками 23 марта 1999 г., и о косовский кризис. Россия приостановила действие СПС. Москва не признала отделение Косово от Сербии и «независимость» Косово. Кризис 1999 г. в отношениях между НАТО и Россией стал крупнейшим конфликтом между ними со времени окончания холодной войны.

---

[1] См.: NATO Handbook. Brussels, 2006. P. 209–210.

Тем не менее фактор взаимных интересов продолжал действовать. Примерно через год отношения между НАТО и Россией стали восстанавливаться, хотя ни та, ни другая стороны от своих позиций, занятых во время кризиса 1999 г., не отказались. Взаимодействие между Российской Федерацией и НАТО начало, хотя и медленно, развиваться по нарастающей. Кульминацией стало принятие на саммите в Риме 28 мая 2002 г. совместной декларации «Отношения Россия–НАТО: новое качество» о повышении потенциала двустороннего сотрудничества и учреждение Совета Россия–НАТО, заменившего СПС. Формула «НАТО + 1» была заменена новой — участием в СРН членов НАТО (тогда 26) и России в качестве равноправных партнёров[1]. Была принята программа расширения конструктивных взаимоотношений.

СРН стал достаточно эффективным инструментом развития сотрудничества России и Запада в сфере международной безопасности. Во-первых, он изначально был ориентирован на формирование партнёрства в областях общего интереса. Это, с одной стороны, позволило существенно консолидировать вектор сотрудничества в решении проблем европейской безопасности, выйти за рамки традиционного политического диалога, ориентируясь на достижение конкретных результатов. С другой стороны, практическое взаимодействие России и НАТО позволяло в значительной мере деидеологизировать российско-западные отношения в сфере безопасности и снизить потенциал их политической конфликтности. Во-вторых, СРН стал, по существу, первым институтом делового сотрудничества России и Запада в этой сфере. Новый формат отношений, ориентированный на равноправный диалог, поиск общих позиций и решений изменяют их прежний характер, когда Россия сталкивалась с консолидированной позицией Запада, что не позволяло ориентироваться на поиск взаимных компромиссов. Поэтому Москва была заинтересована в его успехе не только с точки зрения развития сотрудничества с НАТО, но и в качестве опорной площадки для формирования качественно новых отношений с Западом в целом. В-третьих, после создания СРН сотрудничество России с её западными партнёрами (странами — членами НАТО) было переведено на постоянную основу, в режим ежедневного взаимодействия.

Вполне естественно, что на первом этапе сотрудничества в рамках СРН стороны, определив основные направления совместных усилий, руководствовались своего рода теорией «малых дел». Любой шаг вперёд означал прогресс взаимоотношений и позволял наполнять содержанием новый институт. Сотрудничество стало развиваться довольно

[1] Ibid. P. 211.

интенсивно. В рамках СРН начали работать почти два десятка комитетов, рабочих и экспертных групп, которые занялись согласованием позиций и подходов по намеченным сферам сотрудничества. Вместе с тем неприятным фактором остаётся то, что интенсивная совместная военно-политическая работа России и НАТО очень трудно воплощается в значимый прогресс практического сотрудничества (если понимать под ним совместную деятельность в сфере обеспечения безопасности). Так, подключение российских ВМФ к антитеррористической операции НАТО в Средиземном море «Эктив эндевор» («Активное усилие») стало значимым примером. Но он же свидетельствовал о том, насколько сложно продвигается реализация подобных проектов и сколь невысок их удельный вес в «списке достижений» СРН.

Российская сторона неоднократно ставила вопрос о необходимости ориентации СРН на масштабные проекты, которые переводили бы отношения России и НАТО в новое качество, позволяли постепенно демонтировать остатки взаимного сдерживания. В этом плане СРН ведёт достаточно продуктивную работу, которая при наличии политической воли увеличивает возможности практического партнёрства в таких значимых проектах, как расширение сотрудничества в борьбе с международным терроризмом и незаконным оборотом наркотиков, тактическая ПРО, улучшение контроля за воздушным пространством, обмен и совместимость в области ДРЛО (дальнего радиолокационного обнаружения), совместное миротворчество, совместные военные штабы и контингенты и др. Задача выхода на новое качество сотрудничества актуализирует и вопрос о будущем формате отношений Россия–НАТО.

Отношение России к НАТО и к расширению альянса диалектично взаимосвязано. С одной стороны, Россия неоднократно заявляла, что её отношения с альянсом зависят от его эволюции и политики, в первую очередь, — в контексте расширения. С другой стороны, подход России к проблеме расширения в значительной мере зависит от уровня и характера отношений НАТО–Россия.

Эта проблема актуализирована с переходом России и НАТО к сотрудничеству по новой формуле СРН, учреждённого за полгода до Пражского саммита НАТО (ноябрь, 2002 г.). На нём было принято решение о следующем раунде расширения. В отличие от ситуации, сложившейся в связи с первой волной расширения, жёсткой реакции со стороны Москвы не последовало. Несмотря на негативную оценку этого процесса подавляющей частью российской политической и военной элиты, Москва ясно дала понять, что в контексте позитивных изменений в отношениях с Западом в сфере безопасности и су-

щественного прогресса по линии СРН уже не воспринимает его драматически. Хотя среди прочих стран в конце марта 2004 г. в НАТО вступили страны Балтии (т.е. НАТО перешла «красную черту», проведённую прежним российским руководством), отношение к расширению было в целом спокойное, хотя и традиционно отрицательное. Напротив, прежние «адекватные ответы», пусть даже и виртуальные, уже рассматривались как не соответствующие в полной мере сложившейся ситуации и внешнеполитическим интересам России.

Вместе с тем Москва дала ясно понять: новые отношения с НАТО с особой наглядностью демонстрируют, что расширение альянса лишается смысла. Этот процесс демонстрирует инерцию прошедшего десятилетия, когда страны-кандидаты стремились уйти от России, а Запад — «расширить зону стабильности».

Теперь ситуация кардинально изменилась: преобладающей тенденцией стало сближение России и остальной части Европы, а попытки укрепить зону стабильности до границ СНГ (тем более дальше) не могут быть основой западной политики безопасности. К тому же расширение делает НАТО менее управляемой и более рыхлой. Прежняя инерция явно противоречит новым задачам и отношениям в сфере европейской безопасности. Характерно, что именно новые члены НАТО не были сторонниками создания СРН. Не было уверенности и в том, что вновь принятые страны, особенно заинтересованные в консолидации западных интеграционных структур, станут поддерживать линию на укрепление равноправного партнёрства НАТО и Запада в целом с Россией. Поэтому расширение НАТО по-прежнему осложняет формирование надёжной системы европейской безопасности с опорой на равноправное партнёрство между Западом и Россией.

Отношение России к процессу расширения, оставаясь принципиально негативным, с точки зрения характера конкретных реакций и их возможных последствий зависит, прежде всего, от способности России и НАТО достичь компромисса по ключевым вопросам безопасности и соответственно от перспектив повышения уровня доверия и сотрудничества. Конечно, как и прежде, Россия будет стремиться воспрепятствовать расширению, которое она рассматривает в ряду угроз национальной безопасности, но не любой ценой.

Вместе с тем Москва продолжает делать акцент на негативных с точки зрения России эффектах расширения. Они связаны как с новой военной активностью на территории вступивших государств, в первую очередь, Балтии, так и с общим осложнением их отношений с Россией. Москва заинтересована, чтобы остатки системы взаимного сдерживания не определяли логику трансформации альянса в про-

цессе расширения. И напротив, чтобы эта логика всё больше мотивировалась развитием партнёрства с Россией.

Прежде всего, Россию беспокоит перспектива приближения к её границам военной инфраструктуры НАТО. Совершенно очевидно, что признание сторонами отсутствия взаимной военной угрозы не устраняет необходимости внесения Россией изменений в систему оборонного планирования в случае физического приближения НАТО. Поэтому Москва призывает к сдерживанию развёртывания военных потенциалов на территории новых членов. Но трактовка «расширения» с точки зрения НАТО иная. Страны-кандидаты хотят за счёт вступления укрепить свою оборону именно как часть интегрированной военной структуры альянса. В то же время от них требуется вносить необходимый капитал в активы НАТО, в том числе путём развития оборонного потенциала.

При всех различиях в подходах интересы России и НАТО вполне могут быть согласованы. Вклад новых стран-членов не обязательно должен состоять в «восточной специализации»: строительстве новых станций радиолокационного слежения, приближённых к российской границе военных баз и аэродромов и т.д. Если НАТО не видит угрозы с Востока, тогда специализация новых членов должна быть направлена на решение других задач, связанных с новыми вызовами безопасности. Кроме того, сближение России и Запада в борьбе с международным терроризмом создаёт уникальные возможности практического партнёрства на внеблоковой основе.

Расширение НАТО на фоне критики в адрес России на Западе заставляет задуматься о вероятном «расширении расширения». Политика «открытых дверей» альянса неизбежно усилила бы стремление войти туда оставшихся за порогом. При этом возможные разногласия между Россией и НАТО только укрепят это желание. В числе стран-кандидатов могут оказаться Грузия и Украина, что для России, естественно, неприемлемо.

Говоря о будущем, в принципиальном плане можно рассматривать несколько сценариев.

Первый: ситуация, когда вопрос дальнейшего расширения альянса и потенциальных новых членов длительное время находился бы в «подвешенном состоянии», создавая дополнительную напряжённость в европейской политике.

Второй: если принятие новых членов на постсоветском пространстве переводится в практическую плоскость, это, по сути, будет означать формирование новой европейской организации безопасности, не включающей Россию. Можно не сомневаться, что в Европе возникнут новые острейшие военно-политические проблемы.

Третий сценарий сугубо гипотетический: если процесс расширения будет распространён и на Россию, то это ознаменовало бы собой прекращение существования НАТО в её современном виде. Во-первых, она стала бы фактически общеевропейской организацией безопасности, обладающей (в отличие от ОБСЕ) сильной военной машиной. Во-вторых, её дееспособность в этом новом качестве напрямую зависела бы от кардинального изменения сложившейся в союзе системы принятия решений, планирования и управления, что равносильно созданию принципиально нового института европейской безопасности.

Четвёртый: превращение НАТО в мирную организацию безопасности в результате внутренней трансформации.

В конечном счёте расширение НАТО лишь обостряет проблемы, связанные с её собственным будущим, отношениями с Россией, с управляемостью европейской системы безопасности, с её (не)адекватностью новой международной ситуации и вызовам. Какому из возможных вариантов (а их гораздо больше перечисленных) будет отдано предпочтение — остаётся вопросом не только для России, но и для НАТО. Это тема предметного диалога между НАТО, Западом в целом и Россией, если речь идёт о стремлении сторон к реальному объединению усилий в обеспечении европейской и международной безопасности.

Конец первого десятилетия XXI в. ознаменовался вторым крупнейшим конфликтом между Россией и НАТО. Последняя решила «поставить Москву на место» за «непропорциональный» по утверждению натовцев ответ на совершённую Грузией 8 августа 2008 г. агрессию против Южной Осетии и особенно за признание независимости Южной Осетии и Абхазии. Сразу же после грузино-российского конфликта НАТО заморозила отношения с Россией. Москва в ответ сделала то же. Повторился, коротко говоря, «косовский вариант», только стороны поменялись местами.

И снова тяга и России, и НАТО к восстановлению сотрудничества возобладала, постепенно порванные отношения начали нормализовываться, хотя этот процесс проходил сложно. Первой изменила позицию НАТО: не прошло и года, как альянс предложил начать восстанавливать порушенные им же отношения, которые до нелепого решения о замораживании развивались вполне поступательно. По словам министра обороны Российской Федерации А. Сердюкова, в 2007 г. было проведено 183 мероприятия по линии СРН, а в начале 2008 г. — несколько десятков[1]. Спохватившись, НАТО предложила начать постепенное восстановление.

[1] См.: Военно-промышленный курьер. 2008. № 11.

29 апреля 2009 г. официально возобновил свою деятельность СРН на уровне послов. В июне на о. Корфу состоялась первая неофициальная встреча министров иностранных дел России и 28 стран — членов НАТО. Наконец, 4 декабря 2009 г. прошло заседание СРН на официальном уровне руководителей МИД. На нём было принято несколько важных решений: соглашение о совместном обзоре новых вызовов и угроз, документы о реформировании СРН и план действий на 2010 год[1]. В план действий, который конкретизировали в начале 2010 г. на своей встрече начальники генеральных (главных) штабов Российской Федерации и стран — членов НАТО, было включено около 30 совместных мероприятий[2].

Шаги, направленные на усовершенствование СРН, имели свой особый смысл. Эта реформа носила больше технический характер, за исключением одного важного нововведения, — создания специальной подгруппы Российская Федерация–НАТО по Афганистану, что позволило России играть более активную роль в афганском урегулировании[3]. Этому решению предшествовал комплекс совместных действий России, США и НАТО, который во многом способствовал желанию альянса поскорее разморозить отношения с Москвой.

США и НАТО, завязнув в Афганистане и сталкиваясь с большими трудностями в борьбе против талибов и «Аль-Каиды», нуждались в надёжных путях снабжения своих сил. Россия, поддерживая антитеррористическую борьбу, пошла навстречу. Сначала были заключены двусторонние соглашения с Германией, Францией и Испанией о транзите военных грузов в Афганистан через российское воздушное пространство. Во время первого визита в Москву президента Б. Обамы 6–7 июля 2009 г. между Россией и США было заключено межправительственное соглашение о воздушном транзите вооружения, военной техники, военного имущества и персонала США в Афганистан. Оно даёт возможность США совершать до 4,5 тыс. рейсов в год и перевозить до 50 тыс. тонн военных грузов[4]. Российский воздушный мост позволяет США и НАТО при необходимости вдвое увеличивать количество военных перевозок в Афганистан.

Активизировались и иные, пусть не столь важные направления практического взаимодействия. Было принято решение о возобновлении российского участия в средиземноморской операции НАТО

---

[1] daily@rbc.ru. 7.12.2009.

[2] См.: Военно-промышленный курьер. 2010. № 4.

[3] См.: Коммерсантъ. 5 декабря 2009 г.

[4] См.: Там же. 8 сентября 2009 г.

«Активные усилия». Хотя российские военные корабли существенно раньше включились в борьбу против пиратства у берегов Сомали, теперь они начали сотрудничать с натовской операцией «Эллайд протектор» («Союзный защитник») в этом регионе.

На саммите Совета Россия–НАТО в Лиссабоне 20 ноября 2010 г. были приняты решения о существенном расширении сотрудничества, а также о наращивании партнёрства между Россией и НАТО.

Таким образом, несмотря на два острейших кризиса в отношениях между Россией и НАТО в конце XX — начале XXI в., взаимное осознание общих интересов каждый раз брало верх, и сотрудничество восстанавливалось. По какому из перечисленных выше или иным сценариям оно будет развиваться, сказать трудно, тем более, что стороны не застрахованы от новых конфликтов и кризисов. Верится всё же, что и в будущем стремление к сотрудничеству будет брать верх над настроениями соперничества.

Глава 27. ЕС

Российские интересы в контексте Европейской/Общей политики безопасности и обороны (ЕПБО/ОПБО)[1]

Отношение России к ЕПБО никогда не было негативным и даже настороженным в отличие, например, от настроений в США. Оно в целом определилось уже в 2000 г. как «позитивная заинтересованность», подразумевающая развитие сотрудничества с новым институтом ЕС[2]. В конкретных условиях посткосовского кризиса между Россией и Западом и замораживания ею отношений с НАТО активизация диалога по проблемам безопасности с Европейским союзом позволила до некоторой степени преодолеть образование вакуума в этой сфере. Однако оборотной стороной этой «разрядки напряжённости» неизбежно стало восприятие Россией ЕПБО не только как канала компенсации дефици-

[1] Как уже отмечалось выше, Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО) 1 декабря 2009 г. была переименована в Общую политику безопасности и обороны (ОПБО).

[2] См.: Joint Statement. The EU-Russia Summit. 29 may 2000 (http://www.delrus.cec.eu.int/en_233.htm).

та диалога с Западом по вопросам безопасности, но и как новой альтернативы. «Стратегия отношений России с ЕС на среднесрочную перспективу (2000–2010)» подчёркивала необходимость усилить стратегическое партнёрство и развитие «практического сотрудничества в сфере безопасности (миротворчество, урегулирование кризисов, различные аспекты ограничения и сокращения вооружений и т.д.), которое могло бы служить противовесом в числе прочего натоцентризму в Европе»[1].

Эта логика предполагала попытки инструментального использования Россией ЕПБО для обеспечения принципиальных позиций своей политики безопасности, таких как укрепление международного правопорядка на основе главенства ООН, соответствующее ограничение несанкционированного СБ ООН применения силы, формирование механизмов равноправного партнёрства Россия–Запад в сфере безопасности. Москва, например, предлагала ЕС определить географические границы применения ЕПБО, игнорируя тот факт, что ЕПБО является частью Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), которая по определению обращена вовне и не может быть ограничена территориально. Совершенно очевидно, что такой российский подход был обречен на неудачу. Более того, он стал контрпродуктивным, существенно ограничивая «окно возможностей» в сотрудничестве с ЕС на этом направлении.

Такое восприятие ЕПБО значительно изменилось после 11 сентября 2001 г. С одной стороны, инициированный президентом В. Путиным «новый курс» на сближение с США и Западом на нормализацию отношений с НАТО снимал существенные ограничения для развития сотрудничества между Россией и ЕС в сфере безопасности. С другой стороны, ЕПБО для России теряла прежнее инструментальное значение. Своего рода «компенсационный эффект» этого канала российско-западного диалога был в значительной мере исчерпан, а поле практического взаимодействия оказалось довольно ограниченным. Попытки России формировать некие «особые отношения» с ЕС в сфере управления кризисами и за счёт этого добиваться изменения соответствующих западных подходов к решению проблем европейской безопасности политически оказались нереалистичными, учитывая ограниченность самостоятельного потенциала ЕС, его интегрированность в политику безопасности евро-атлантического сообщества и, в частности, необходимость опоры на силы и средства НАТО.

Вместе с тем появились новые стимулы для развития отношений России и ЕС в сфере внешней безопасности. Во-первых, Евросоюз, пре-

---

[1] http://www.delrus.cec.eu.int/ru/p_473.htm.

тендующий на укрепление своей роли в международной политике, столкнулся с необходимостью искать ответы на глобальную угрозу международного терроризма, продемонстрировать не только свою поддержку США, но и партнёрский потенциал в борьбе с этой угрозой в рамках антитеррористической коалиции. Соответствующее расширение повестки дня ЕПБО требовало от ЕС шагов по формированию сотрудничества с партнёрами, в том числе с Россией. Уже на брюссельском саммите Россия–ЕС 3 октября 2001 г. стороны предприняли дополнительные шаги по развитию сотрудничества в сфере безопасности и обороны, включили в него борьбу с международным терроризмом и приняли в этой связи специальное Совместное заявление. Во-вторых, сближение России с США, возросшее значение России в рамках американской внешней политики и стратегии безопасности вновь вызвали в ЕС опасения, что в этих условиях его собственная значимость как для США, так и для России может относительно снизиться. В-третьих, стало очевидно, что первоначально заявленные цели ЕПБО, ориентированной на антикризисное урегулирование, уже на этом этапе не отвечают изменившемуся характеру современных угроз, которые обрели глобальный характер и требуют поиска новых ответов. ЕС, который, казалось бы, уже добился согласия стран-членов в отношении реализации планов развития ЕПБО, вновь столкнулся с проблемой обоснования её функциональной роли. Ясно, что основные ответы лежат в способности ЕС ориентировать свою внешнюю политику и политику безопасности на главные угрозы и, следовательно, на развитие сотрудничества для их преодолении с основными партнёрами на международной арене.

Учитывая это, Европейский союз, прежде заинтересованный скорее в лояльности России к ЕПБО, нежели в какой-либо практической поддержке с её стороны, вынужден был предпринять шаги по развитию сотрудничества с Россией в сфере безопасности. На брюссельском саммите 2001 г. были приняты решения о дальнейшем институциональном развитии сотрудничества и о придании ему оперативного характера. В частности, была достигнута договорённость о подключении к консультациям с Россией Комитета по политическим вопросам и безопасности (КПБ) ЕС, включая ежемесячные встречи между «тройкой» КПБ и Россией. Саммит ЕС–Россия 29 мая 2002 г. зафиксировал стремление сторон к значительному углублению сотрудничества по вопросам безопасности и в урегулировании кризисов.

Достигнутый прогресс и новые перспективы в отношениях и политическом диалоге с ЕС, подтверждение европейского приоритета в российской внешней политике потребовали от Москвы преодоления узкого конъюнктурного восприятия ЕПБО и более ясного определения

своих принципиальных интересов в отношении «Европы безопасности и обороны».

В целом эти российские интересы определяются, очевидно, тремя основными мотивами. Во-первых, Россия заинтересована в усилении политической роли ЕС. Это соответствует российскому видению будущих международных отношений, отвечающих модели многополярности. Во-вторых, расширение на этой основе потенциала стратегического партнёрства с ЕС рассматривается в России как фактор её интеграции в Большую Европу. В-третьих, становление ЕС в качестве самостоятельного игрока в системе международных отношений и безопасности невозможно без поступательного развития партнёрства с Россией. Это открывает благоприятные перспективы для реализации Россией через сотрудничество с ЕС своих интересов безопасности и усиления голоса в Европе и мире. Учитывая, что в сфере безопасности и обороны Россия может быть для ЕС не только значимым, но и равным партнёром (в отличие от многих других областей, где характерен дисбаланс сотрудничества сторон), это может стать одним из тех направлений взаимоотношений, которые позволяли бы обеспечивать стратегический характер партнёрства в целом[1].

Таким образом, сочетание общих мотивов — усиление роли ЕС, интеграция России в Европу, реализация российских интересов безопасности — даёт убедительные аргументы в пользу поддержки Россией ЕПБО и её оперативного измерения. Россия, стремясь к активной и значимой роли в международной политике и европейской системе безопасности и сотрудничества, должна в полной мере учитывать динамику развития ЕПБО и, в частности, обретение Европейским союзом оперативного потенциала управления кризисами.

Прогресс ЕС на этом направлении очевиден вопреки традиционно скептическим оценкам потенциала ЕПБО в России[2] (а также и в США, и в самой Европе). Многие европейские эксперты считают, что в ЕС действительно произошло «взрывное и конструктивное развитие в сфере безопасности и обороны... в целом приведшее к созданию более эффективного европейского “набора инструментов”, позволяющего отвечать на широкий спектр вызовов безопасности, и существенному росту признания и поддержки Соединёнными Штатами европейской обороны»[3].

---

[1] См.: *Danilov D.* The EU's Rapid Reaction Capability. In Readings in the European Security. Vol. I. Brussels, 2002. P. 98–106.

[2] В частности, см.: *Носов М.Г.* Зачем Европе собственная армия? // Современная Европа. 2005. № 1. С. 82–95.

[3] *Becher Klaus.* Has-been, wannabe, or leader: Europe's role in the world after the 2003 European Security Strategy // European Security/ Winter 2004. P. 349.

Эта точка зрения поддерживается и рядом ведущих российских аналитиков[1]. ЕС сумел добиться поддержки США и НАТО не только политической, но и практической. ЕС удалось за короткий срок (с 1999 г.) серьёзно продвинуться в реализации Основополагающей цели ЕПБО, утверждённой хельсинкским саммитом Союза в конце 1999 г., — создании собственного оперативного потенциала. ЕС довольно успешно провёл полевые испытания своих миротворческих возможностей, взяв на себя несколько «петерсбергских» (военных, гражданских и полицейских) операций, в частности в Македонии, Боснии и Герцеговине (БиГ), Конго и др., что демонстрирует способность европейцев к эффективным совместным действиям. Особенно наглядно об этом свидетельствует замена операции НАТО в БиГ (СФОР) операцией ЕС (ЕУФОР-АЛТЕА).

Но ЕС явно не ограничился этими успехами, которые ещё совсем недавно казались столь же желанными, сколько и маловероятными. Оперативное усиление ЕПБО позволяет перенести акцент с политических деклараций о «достигнутом прогрессе» на действия по устранению проявившихся слабостей и недостатков. Их критическая оценка позволила ЕС сформулировать новую программу действий — установить обновлённую цель по развитию военного оперативного потенциала ЕПБО до 2010 г. и основополагающую цель в сфере гражданского потенциала до 2008 г. В ЕС признано, что ликвидация узких мест «Европы безопасности и обороны» во многом связана с оптимизацией системы планирования и закупок вооружения, которые традиционно являлись «заповедными зонами», ревниво охраняемыми государствами ЕС от внешнего влияния. Страны — члены Евросоюза, которые даже в годы холодной войны, объединённые в НАТО, никак не могли пожертвовать интересами национальной военной индустрии во имя стандартизации вооружений, в 2004 г. решили объединить усилия в рамках Европейского агентства по вооружениям. Прогрессу ЕПБО/ОПБО способствует и развитие её концептуальной основы в рамках Евросоюза, которому удалось объединиться вокруг принятой в декабре 2003 г. Европейской концепции безопасности.

И всё же справедливости ради следует признать, что спор скептиков и оптимистов об ОПБО до сих пор не разрешён и явно продлится во втором десятилетии XXI в.

Однако при любом развитии событий важно то, что формирование оперативного потенциала ОПБО не несёт в себе какой-либо потенциальной военной опасности для России как с функциональной точки

---

[1] См., например: *Журкин В.В.* Военные структуры ЕС: Цель-2010 // Современная Европа. 2005. № 3. С. 5–12.

зрения (проведение операций «петерсбергского» спектра), так и с оперативной (ограниченность самостоятельного потенциала). Более того, как ни парадоксально, более значимая роль ЕС, наделённого военным потенциалом, будет способствовать демилитаризации европейской политики: военное измерение ЕС неизбежно станет играть вспомогательную роль в рамках его комплексной политики безопасности в отличие от НАТО, где военный компонент занимает центральное место в обеспечении безопасности. Комплексный подход к безопасности, который отчётливо проявляется в развитии ОПБО, рассматривается в России в качестве важного преимущества ЕС как партнёра России по сравнению с НАТО.

Ограниченность и низкая результативность сотрудничества

Взаимный интерес России и ЕС к углублению сотрудничества актуализировал вопрос, в чём именно, в каких областях может быть реализовано такое сотрудничество. Оказалось, что, вопреки декларированным намерениям, поле возможного практического взаимодействия остаётся по-прежнему довольно ограниченным. Россия и ЕС так и не смогли продемонстрировать совместных шагов в направлении углублённого партнёрства. Единственным результатом конкретного сотрудничества на протяжении ряда лет было участие нескольких российских офицеров в полицейской миссии ЕС в БиГ.

Ситуация начала несколько выправляться к концу первого десятилетия нового века. 5 ноября 2008 г. Россия и ЕС подписали соглашение об участии Российской Федерации в военной операции Евросоюза в Республике Чад и Центральноафриканской Республике (ЕУФОР Чад/ЦАР), проводимой согласно резолюции Совета Безопасности ООН № 1778 от 25 сентября 2007 г. Россия направила туда воинский контингент — авиационную группу (РАГ) в составе примерно 200 военнослужащих и 4 транспортных вертолётов МИ-8[1]. В феврале-марте 2010 г. была произведена плановая ротация РАГ[2]. Она находится в Африке со штатным вооружением, боеприпасами, военной техникой и другими необходимыми средствами. Её задача — транспортировка грузов и персонала ООН, проведение эвакуаций, поисково-

[1] См.: Дипломатический вестник. Внешняя политика России в документах МИДа Российской Федерации. Ежегодник 2008. М., 2009. С. 285.

[2] См.: Военно-промышленный курьер. 2010. № 8.

спасательных и наблюдательных полётов. Перевозку личного состава и техники РАГ в Чад осуществляет военно-транспортная авиация Российской Федерации.

И всё же масштабы практического сотрудничества невелики. Как отмечают европейские эксперты, «основополагающие различия являются существенным препятствием к достижению Европейским союзом и Россией согласия о том, в чём в первую очередь должны состоять истинные результаты»[1]. Относительная ограниченность практического партнёрства ЕС–Россия вполне объяснима, учитывая специфику ЕПБО. Во многом этот проект остаётся «внутренним делом» ЕС и концентрируется на формировании собственного оперативного потенциала в сфере управления кризисами. В этом отношении Россия продолжает оставаться для ЕС третьей страной, которая, в частности, могла бы участвовать в антикризисных операциях ЕС именно в этом качестве, а не как равноправный партнёр (в соответствии с решениями Евросовета в Севилье 21–22 июня 2002г.).

Необходимо также учитывать «возникшее несоответствие между стратегическими намерениями ЕС, с одной стороны, и его существующими возможностями в сфере управления кризисами — с другой»[2]. Сложившаяся специализация ЕПБО сама по себе ограничивает поле практического сотрудничества ЕС и России и в том, что касается выхода на более широкую совместную повестку дня, и даже собственно в решении «петерсбергских задач».

Россия, в свою очередь, неизменно делала всё более сильный акцент на том, что процесс сближения между ней и ЕС должен стать частью общего проекта создания подлинно Большой Европы без разделительных линий. Хотя география ЕПБО расширяется, а потенциал возрастает, её задачи остаются ограниченными, как и амбиции ЕС. Известные европейские эксперты подчёркивают проблему «различающегося видения» и ограничений для развития партнёрства: «Для Брюсселя ЕПБО не является движущей силой для создания общеевропейского пространства безопасности. Это ограниченный инструмент внешней политики ЕС: ЕПБО призвана служить ЕС, но не “Большой Европе”. Аналогично будущие операции ЕС ограничены по масштабам и целям. Цель не в том, чтобы создать общее “пространство” или обеспечить со-

---

[1] *Haukkala Hiski.* A problematic «strategic partnership». EU — Russian security dimensions (Occasional papers, No 46). Paris: the European Union Institute for Security Studies, July 2003. P. 18.

[2] *Cornish Paul and Edwards Geoffrey.* The strategic culture of the European Union: a progress report. «International Affairs», July 2005. P. 806.

гласование интересов всех частей Европы; она состоит лишь непосредственно в способности к управлению кризисами»[1].

Но там, где ЕС обладает для этого необходимым политическим и оперативным потенциалом, он стремится продемонстрировать и странам-участницам, и внешним партнёрам собственную дееспособность и эффективность, способность к самостоятельным действиям. Соглашения с НАТО «Берлин +» расширяют эти возможности, хотя в то же время делают излишним обращение к иным направлениям оперативного партнёрства. И не только излишним, но вряд ли возможным, учитывая, что США в любом случае не поддержали бы своих европейских союзников в поиске подобных внеатлантических альтернатив.

Россия, со своей стороны, не может не учитывать этих ограничений в политике ЕС вообще и в оперативных возможностях ЕПБО, в частности. Продолжая декларировать готовность к практическому сотрудничеству с ЕС, Москва в то же время стремится расширить военно-политическое взаимодействие с Западом по линии НАТО. Этому способствовало новое институциональное качество отношений Россия–НАТО, которое было переведено в рамки Совета Россия–НАТО, открывшего возможности реализации формулы равноправного партнёрства, в том числе в сфере управления кризисами. При этом следует учитывать и имеющийся у России и НАТО опыт совместного «балканского» миротворчества как основы для оперативного планирования сотрудничества в будущих операциях. Сам Европейский союз не только не желает конкурировать в этом отношении с НАТО, но, скорее, видит в НАТО наиболее приемлемый институт военно-политического взаимодействия между Западом и Россией. Настойчивые призывы России устранить асимметрию между её развивающимися отношениями с НАТО и малорезультативными отношениями безопасности с ЕС не встречают особой поддержки в Брюсселе. Даже в контексте решений о формировании Россией и ЕС общего пространства внешней безопасности европейская позиция, по существу, не меняется: «Будущая вовлеченность России в ЕПБО могла бы дополнять её сотрудничество с США и в рамках “Партнёрства ради мира”»[2].

Ограниченные возможности ЕПБО, отсутствие заинтересованности ЕС в развитии совместных с Россией механизмов и действий в этой сфере на фоне более реального прагматического взаимодействия с НАТО снижает практический интерес Москвы к ЕПБО/ОПБО.

---

[1] *Lynch Dov.* Russia faces Europe. Paris: the European Union Institute for Security Studies, 2003. P. 76.

[2] European Parliament. Report on EU-Russia relations, final A6-0135/2005 (4.5.2005). P. 12.

В целом, если оценивать результаты сотрудничества Россия–ЕС, то они довольно редко выходят за пределы политических деклараций и не являются последовательными шагами в направлении стратегического партнёрства. Стороны отмечают успешное развитие политического диалога и консультаций по наиболее актуальным проблемам международных отношений и региональным конфликтам (Ближний Восток, Афганистан, Ирак). Но это объясняется, скорее, близостью соответствующих позиций России и ЕС, а не общим прогрессом взаимных консультаций с целью выхода на совместные политические позиции. Там, где взгляды не совпадают, Россия и ЕС жёстко отстаивают свои собственные интересы и не проявляют готовности к поиску общих компромиссов. Особенно это характерно для политики на постсоветском пространстве. Столкновение оценочных подходов Москвы и Брюсселя к урегулированию в Молдове, к политическим проблемам Украины, к ситуации в Узбекистане и Белоруссии не позволяет рассматривать это лишь в качестве «естественных различий». Существенные расхождения России и ЕС по принципиальным вопросам международной политики вопреки звучащим иногда утверждениям с высоких трибун о том, что их не существует, ставят под вопрос декларированные отношения стратегического партнёрства. При этом политический диалог, его институциональное укрепление на основе Постоянного совета партнёрства (ПСП) и консультаций с КПБ не сопровождаются видимым прогрессом в деле практического взаимодействия в сфере европейской и международной безопасности.

Таким образом, увеличивающийся разрыв между политическими декларациями и относительно медленным прогрессом и невысокой результативностью политического диалога и практического сотрудничества становится всё более очевидным. Сложилась ситуация, когда повторяющиеся от саммита к саммиту декларации о развитии партнёрства не только не могли скрыть, но, напротив, лишь подчёркивали, что отсутствие совместно сформулированных долгосрочных ориентиров способно лимитировать двустороннее сотрудничество даже в его нынешнем формате (прагматического и избирательного сотрудничества). Это стали периодически признавать и Москва, и Брюссель: ЕС стремится «объединиться с Россией в деле создания подлинного стратегического партнёрства, перейти от широких политических деклараций к формированию стратегии и повестки дня на основе конкретной тематики»[1]. Что касается России, то она достаточ-

[1] Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia. COM(2004) 106, 09/02/04. P. 3,6.

но последовательно выступает за повышение практической результативности сотрудничества в сферах безопасности.

«Дорожная карта» по внешней безопасности: «окно возможностей»

Серьёзная попытка перевести отношения России и ЕС в новое качество была предпринята в связи с реализацией принятых 10 мая 2005 г. саммитом в Москве решений в отношении главной стратегической цели партнёрства — создания общих пространств в различных областях (экономической; внутреннего пространства свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; образования и культуры). Это вполне логично, так как, несмотря на существование «двух Европ», они составляют единое пространство с точки зрения общих проблем и вызовов, особенно в сфере безопасности. Однако «дорожные карты» стали признанием остроты проблемы выбора, но не полноценным ответом на неё.

Заявив о стремлении создать общее пространство внешней безопасности, Москва и Брюссель не определили его общих очертаний и основных характеристик. По существу, Россия и ЕС лишь провели своего рода инвентаризацию уже существующих и возможных проектов сотрудничества. С этой точки зрения, принятые документы представляют собой декларацию о намерениях, речь идёт главным образом о готовности расширять сотрудничество в тех или иных приоритетных областях. Как конкретно эти намерения должны быть реализованы — было вынесено за скобки. «Стороны, судя по тексту, стремились ограничиться общими фразами, максимально размывающими ответственность за прогресс в построении этих пространств»[1]. Более того, «дорожная карта» по внешней безопасности (ДК/ВБ) отличается от трёх остальных особенной неконкретностью и декларативностью. В правовом отношении она в отличие от них фактически оторвана от существующей правовой основы отношений — Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве (СПС)[2]. Иными словами, «дорожные карты», и особенно по внешней безопасности, не определили в полной мере общего маршрута и способа движения, открывая, как

---

[1] *Кузнецова Е.* «Дорожные карты» приведут Россию в Европу? // Международная жизнь. 2005. № 6. С. 103.

[2] См.: The Partnership and Cooperation Agreement (PCA) between Russia and the EU, signed in June 1994 and entered into force in December 1997 (полный текст см.: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/pca_ legal/ index.htm).

это принято говорить в подобных ситуациях, новое «окно возможностей».

Вместе с тем такие возможности, позитивный потенциал развития сотрудничества Россия–ЕС в сфере внешней безопасности, несомненно, были и есть. ДК/ВБ открыла перспективу комплексного сотрудничества Россия–ЕС, которое ранее в основном было ориентировано на развитие политического диалога и консультаций, поиск модальностей участия России в антикризисных операциях ЕС. Наряду с этим стороны декларировали стремление широко сотрудничать в таких важных сферах, как борьба с международным терроризмом, нераспространение ОМУ, средств его доставки, экспортный контроль и разоружение. Немаловажно, что это в полной мере отвечает приоритетам, обозначенным в Стратегии безопасности ЕС. Многообещающим направлением сотрудничества явилось взаимодействие в сфере гражданской защиты, значимость которой повышается в связи с усилением угроз глобального характера. Кроме того, это та область сотрудничества, которая значительно менее других политизирована, где Россия обладает большим опытом и возможностями, и, значит, такое сотрудничество может стать весомым фактором взаимного доверия между партнёрами и формирования общей культуры в сфере безопасности и стратегического партнёрства в целом.

В принятой «дорожной карте» есть ряд положений, свидетельствующих о возможностях перевода сотрудничества в формат совместных механизмов и действий, что является необходимой характеристикой стратегического партнёрства[1]. Россия и ЕС предусмотрели, в частности, возможность разработки совместных инициатив в сфере кризисного урегулирования; «принципов и модальностей совместных подходов к кризисному урегулированию»; не только наблюдение, но и «участие в учениях, проводимых Россией или ЕС, а также участие в курсах подготовки кадров»[2].

Европейская стратегия безопасности указывает на то, что «начало предупреждения конфликтов и упреждения угроз не может быть слишком ранним»[3]. Эффективное взаимодействие в сфере безопас-

---

[1] О сущности и основных чертах реального «стратегического партнёрства» см.: *Danilov D.* Russia — EU Cooperation in the Security Field: Trends and Conceptual Framework. In Russia and its Foreign Policy (ed. by Hanna Smith). Helsinki, 2005. P. 111–123.

[2] Road Map on the Common Space of External Security approved on May 10, 2005 (http://www.kremlin.ru/eng/text/docs/88029.shtml,http://www.kremlin.ru/inter-docs/2 005/05/10/1845 _type72067 _88012.shtml?type=72067).

[3] A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on relations with Russia. COM(2004) 106, 09/02/04. P. 6.

ности требует особого внимания к превентивной дипломатии и действиям и, следовательно, налаживанию консультаций России и ЕС на самых ранних стадиях. ДК/ВБ предусматривает шаги в этом направлении, такие как регулярные консультации по вопросам раннего предупреждения конфликтов и их предотвращения, проведение консультаций накануне основных заседаний по борьбе с терроризмом, обмен контактными данными для обеспечения круглосуточной связи между Центром управления в кризисных ситуациях МЧС России и Центром по мониторингу и информации ЕС и другие меры по раннему оповещению в области гражданской защиты[1].

Стороны договорились также осуществлять «обмен мнениями о новых инициативах и возможном использовании инструментов, касающихся безопасности и стабильности»[2]. Это может способствовать согласованию подходов и поиску возможностей взаимодействия на ранних стадиях возникновения проблемы, избегать односторонних действий и конкурирующих инициатив.

Комплексное взаимодействие, ориентированное на результаты, требует расширения круга участников переговорного процесса и сотрудничества. ДК/ВБ предусматривает это: наряду с МИДом Российской Федерации партнёрами структур ЕС признаются другие министерства и ведомства, прежде всего, МЧС России и МО России, предусматривается «продвижение контактов между военными структурами России и ЕС, включая Европейское оборонное агентство»[3]. Вывод сотрудничества Россия—ЕС за рамки политико-дипломатических консультаций по проблемам международной безопасности может способствовать их совместным оперативным действиям в сфере управления кризисами.

Большое значение имеет намерение России и ЕС расширить экспертный диалог. Слабость компетентной экспертизы отношений России и ЕС в сфере международной политики и безопасности, явно недостаточная вовлечённость экспертов, особенно в России, в процесс выработки и принятия решений и, следовательно, его забюрократизированность до сих пор существенно ограничивали прогресс сотрудничества, возможности его деидеологизации и снижения конфликтности интересов и подходов. Характерно, что ДК/ВБ предусматривала не только укрепление научного сотрудничества между Россией и ЕС в сфере безопасности, проведение совместных исследований, обмен экспертами, в том числе по конкретным вопросам сотрудниче-

---

[1] См.: Road Map on the Common Space of External Security. Op.cit. P. 2, 3, 5.

[2] Ibid. P. 2.

[3] Ibidem.

ства. Одной из приоритетных сфер сотрудничества был признан усиленный политический диалог на всех уровнях и научное сотрудничество по стратегиям и концепциям безопасности и внешней политики России и ЕС. Это мера должна способствовать улучшению взаимопонимания, выработке совместных ориентиров и параметров общего пространства безопасности, и на этой основе — наполнению ДК/ВБ конкретным содержанием.

Для того, чтобы преодолеть декларативность в отношениях России и ЕС и повысить результативность сотрудничества, стороны должны обеспечить преемственность и последовательность взятого курса, проявить ответственность в деле выполнения совместных решений. Список невыполненных решений, даже принятых на саммитах Россия—ЕС, подчёркивает остроту этой проблемы. Россия и ЕС оказались неспособны реализовать намеченные меры по развитию сотрудничества в сфере безопасности, согласованные на Парижском саммите в октябре 2000 г., как и намерения значительно углубить сотрудничество, включая управление кризисами (Московский саммит в мае 2002 г.). Стороны переносят из документа в документ (и ДК/ВБ не является исключением) обязательство рассмотреть возможности сотрудничества в области воздушного транспорта большой дальности.

Поэтому попытки выйти через ДК/ВБ на новое качество сотрудничества требуют серьёзного отношения к контролю за их реализацией. Россия и ЕС признали необходимым осуществлять постоянный мониторинг реализации согласованных целей в сфере внешней безопасности на рабочем уровне — на встречах российских постоянных представителей с «тройкой» КПБ и в рамках консультаций политических директоров. Стороны решили отчитываться о выполнении ДК/ВБ на заседаниях ПСП на уровне министров и/или на министерских встречах России с «тройкой» ЕС[1].

Эти достоинства ДК/ВБ являются свидетельством возросшей императивности вывода отношений России и ЕС на новый качественный уровень и того, что такие возможности действительно существуют. Однако его слишком широкий характер, отсутствие конкретных обязательств сторон, негативный опыт «бумажного сотрудничества» России и ЕС на фоне серьёзных препятствий для углубления партнёрства и сохраняющиеся принципиальные различия свидетельствуют о том, что принятие ДК/ВБ отнюдь не решило проблемы выбора Россией и ЕС долгосрочной стратегии сотрудничества в сфере внешней политики и безопасности. Остаётся открытым вопрос, захотят ли и смогут ли

[1] Ibidem.

в конечном счёте Россия и ЕС использовать новое «окно возможностей». Для этого необходима прежде всего политическая воля.

Неопределённость продвижения по «дорожной карте»

Как свидетельствует развитие российско-европейских отношений после расширения ЕС, далеко не все его члены поддерживают линию на активизацию партнёрства с Россией. При разработке «дорожных карт» новые члены ЕС и нейтральные страны занимали довольно жёсткие позиции и выступали с критикой России. Само по себе принятие «дорожной карты» по внешней безопасности вовсе не означало изменения подобной линии ряда стран ЕС, проявляющих по меньшей мере сдержанность в отношении его политического сотрудничества с Россией. При этом речь идёт не только об особенностях «российской» политики тех или иных государств ЕС. Партнёрство между Россией и ЕС ограничено также и усилением проблем внутри самого Союза, сталкивающегося с серьёзными и далёкими от разрешения дилеммами безопасности как в евро-атлантической, так и в глобальной перспективах[1]. Внутри ЕС нет единства как в отношении будущей политической роли Союза, так и в отношении России.

Стремление к консолидации внутреннего пространства (занятость внутренними проблемами) и увеличение значения нероссийских направлений политики («новое соседство», Турция, Центральная Азия, Кавказ, Украина) приводят к относительному снижению политического рейтинга России в списке приоритетов ЕС. Необходимость внутренней консолидации ЕС усиливает стремление его «ядра» обеспечить соблюдение принятых норм и стандартов. Это будет, вероятно, вести к большей жёсткости при продвижении этих стандартов за пределы ЕС, в том числе при отстаивании переговорных позиций. В ЕС, кроме того, нарастает бюрократическое раздражение от того, что в отношениях с Россией, сложным и «нереформируемым» партнёром, не удаётся добиться видимого результата.

Аналогично и в России нарастает внутреннее сопротивление негибкой политике евробюрократии, не демонстрирующей способнос-

---

[1] См. *Jolyon Howorth*. European Security in the Coming Decade: Transatlantic and Global Perspectives // Romanian Journal of International Affairs. 2005. No 1–2, P. 175–186; *Fedorov Yuri E.* «Old» and «New» Europe: A Russian View // Readings in the European Security. Vol. II. Brussels, 2004. P. 154–164.

ти идти навстречу российским интересам. Идущий процесс институциональной перестройки ЕС снижает его способность вырабатывать новую дееспособную стратегию отношений с Россией. «Большинство новых членов не имеют дипломатического опыта, обретённого старыми членами в процессе предыдущих переговоров; многие не поддерживают наднациональную традицию европейской интеграции, и очень многие ощущают неудобства в отношении властной структуры ЕС и его основных коалиций»[1]. Если и возросла способность ЕС договариваться в отношении России, то чаще по позициям, имеющим для неё негативный смысл, в том числе связанным с критикой «недемократических проявлений» в её жизни, как их представляют себе некоторые члены Евросоюза.

Поэтому согласие ЕС на переход к «подлинному стратегическому партнёрству» с Россией в сфере внешней политики и безопасности вовсе не означает, что ЕС удастся добиться консенсуса в том, что касается конструктивных практических шагов в этом направлении. Особенно учитывая то, что Брюссель постоянно вынужден концентрировать усилия на решении собственных проблем.

К тому же расширение зоны европейской интеграции наряду с приёмом в ЕС новых членов проходит, прежде всего, за счёт реализации концепции «нового соседства». Россия по многим причинам не может присоединиться к ней. Главное в том, что в отношениях с ЕС формула «всё, кроме институтов» для России неприемлема, что вынужден признать и Брюссель. Такая формула не предполагает участие России в принятии решений, которым она должна была бы следовать. Ведь планы действий в рамках «нового соседства» вырабатываются и предлагаются для реализации странам — участницам программы Брюсселем. Но и «дорожные карты» не являются реальной альтернативой такому подходу. Они, по мнению многих российских и европейских экспертов, «на самом деле являются “более слабой и размытой” производной планов действий в рамках Европейской политики нового соседства»[2].

То, что «дорожные карты» вырабатывались Россией и ЕС совместно путём двусторонних консультаций и переговоров, ничего принципиально не меняет. Брюссель по-прежнему стремится распространить на Россию свою интеграционную логику, подразумевающую последовательное принятие партнёрами стандартов, норм и политики ЕС.

---

[1] *Janning J.* Leadership coalitions and change: the role of states in the European Union // International Affairs. July 2005. P. 823.

[2] *Emerson M. and Vahl M.* Readings in European Neighbourhood Policy. Brussels, 2005. P. 58.

Москва же, в свою очередь, предпочитает говорить о равноправном сотрудничестве, об «улице с двусторонним движением».

Следует также учитывать сохраняющиеся различия во взглядах Брюсселя и Москвы по вопросу возможных модальностей совместного миротворчества. ЕС продолжает настаивать на «севильской формуле» — участии России в операциях под руководством ЕС в качестве третьей страны и при условии, «что российские вооружённые силы продемонстрируют способность адаптироваться к стандартам и оперативным процедурам ЕС»[1]. Заметим, что оперативное взаимодействие по линии Россия–НАТО, напротив, ориентировано на достижение оперативной совместимости и взаимодополняемости.

Россия не согласна с подходом ЕС и выступает за равноправное сотрудничество на всех этапах — от выявления проблемы до реализации совместных действий по её решению. Это вполне логично, если стороны действительно ориентируются на формирование стратегического партнёрства в сфере безопасности. Это подразумевает, очевидно, более широкий подход, при котором возможны различные форматы совместного миротворчества. Участие России в операциях, проводимых ЕС и под его управлением, не является для неё неприемлемым, но это не должно рассматриваться как единственно возможный вариант взаимодействия. Наряду с ним возможны и другие: например, совместные операции под руководством России или совместные миротворческие миссии с участием России, НАТО и ЕС (в частности, каждый из партнёров мог бы отвечать за определённую функциональную область общего мандата миссии).

Европейские партнёры России ссылаются на то, что сам процесс принятия решений в ЕС делает крайне сложным совместное планирование и проведение миротворческих операций ЕС–Россия, а страны-члены едва ли согласятся принять подобный формат сотрудничества. Эти аргументы справедливы, но лишь отчасти. Они отражают реально существующие сложности. Вопрос же заключается в том, насколько страны — члены ЕС способны проявить политическую волю для их преодоления и движения навстречу российскому подходу и формированию механизмов равноправного партнёрства.

Пока ЕС, для которого достижение внутреннего единства в сфере ЕПБО/ОПБО продолжает оставаться весьма непростым делом, не готов отягощать выработку совместных решений дополнительным грузом — включением их в формат равноправного партнёрства с Россией. Поэтому для государств ЕС совместное миротворчество с Россией, вы-

---

[1] European Parliament. Report on EU-Russia relations. Op.cit. P. 7.

ходящее за рамки её участия в его операциях, является скорее нецелесообразным, чем невозможным в принципе. И России, если она хочет отстоять свой подход к развитию равноправного партнёрства, следует перенести акцент на поиск доказательных аргументов, способных убедить ЕС в целесообразности и взаимной выгодности такого подхода. Самым весомым из них могло бы стать конструктивное изменение российского подхода в отношении практического сотрудничества с ЕС на пространстве СНГ и в зоне «замороженных конфликтов».

С одной стороны, ДК/ВБ ставит целью укрепление диалога и сотрудничества «в регионах, прилегающих к границам России и ЕС»[1]. Это отражает наметившееся изменение российского подхода. В июле 2004 г. на заседании Совета Безопасности Российской Федерации президент В. Путин отметил, что Россия не обладает какой-либо монополией на деятельность на пространстве СНГ[2]. В свою очередь, министр иностранных дел С. Лавров подчеркивал важность международного сотрудничества в укреплении стабильности и в урегулировании международных конфликтов и что Россия не хочет «превращать СНГ в поле соперничества с третьими странами»[3].

Вместе с тем Россия настороженно относится к вмешательству «третьих стран» в зону СНГ. Аргументы Москвы состоят в том, что Россия весьма успешно справляется с управлением конфликтными ситуациями на пространстве СНГ. Москва считает, что приход в конфликтные зоны в СНГ ещё одного миротворца (в лице ЕС) может лишь осложнить ситуацию, а замена одной миротворческой миссии на другую без ясной политической мотивации неприемлема. Отчасти это верно, и любая новая сила в зоне «замороженных конфликтов», особенно на Кавказе, со своими специфическими интересами способна нарушить сложившиеся балансы и дестабилизировать ситуацию. Очевидно, что за российским аргументами стоит серьёзная озабоченность тем, что в условиях, когда декларированное стратегическое партнёрство с ЕС не переведено в практическую плоскость, активизация Евросоюза на пространстве СНГ лишь ухудшит региональные позиции России. Это свидетельствует о том, что даже в рамках согласованных Россией и ЕС целей де-факто сочетаются мотивы к углублению сотрудничества и к его сдерживанию.

---

[1] Road Map on the Common Space of External Security. Op.cit. P. 2.

[2] См.: http://www.eepnews.ru/14.08.2004/digest/m2194.

[3] См.: Российская газета. 9 июля 2004 г.

В направлении общего пространства внешней безопасности: стратегический выбор

Несмотря на заметное сближение между Россией и Западом в сфере безопасности, дихотомия «сдерживание — сотрудничество» во взаимоотношениях между ними не только сохраняется, но и будет в обозримом будущем неизбежной[1]. «Дорожные карты» лишь позволяют сохранить статус-кво, при котором прагматическое сотрудничество в областях взаимного интереса будет сочетаться со столкновением позиций и интересов в других областях.

Подобное состояние российско-европейских отношений содержит в себе элементы кризиса. Многие эксперты по российско-европейским отношениям сходятся во мнении, что Брюссель и Москва, соревнуясь во взаимных комплиментах, решая задачи сегодняшнего дня, ведя сложные тактические игры, утрачивают связь с быстро и существенно меняющимися реалиями международной жизни. По словам Т. Гомар из Французского института стратегических исследований, «считаясь с риском играть перед пустым залом, ЕС и Россия должны, вероятно, спуститься со сцены, чтобы увидеть, что декорации изменились»[2].

Поддержание статус-кво, когда прагматическое сотрудничество в областях взаимного интереса (поле которых относительно ограничено) сопровождается сохранением и усилением разногласий в других областях, может лишь временно сглаживать кризисные явления. Поэтому есть опасность консервации формулы отношений, в которой «под новой вывеской “стратегического партнёрства“ стороны будут, вполне возможно, развивать отношения иного типа — избирательного прагматического сотрудничества по ограниченному кругу вопросов»[3].

Очевидно, Брюссель готов был бы идти, пока возможно, по этому пути. Хотя бы потому, что серьёзно разрабатывать российскую проблематику ЕС довольно сложно, поскольку в его текущей повестке дня центральное место занимают совсем иные проблемы. «Главная проблема политики России в отношении ЕС состоит в отсутствии стратегического видения её места в панъевропейском контексте»[4].

---

[1] См.: *Danilow D.* Russlands Interessen. Pragmatismus und Suche nach Balancen // Internationale Politik. Marz 2004. P. 15.

[2] *Gomart T.* «UE et Russie, deux actrices en quete de role». Mardi, 10 mai 2005.

[3] *Danilov D.* Russia and European Security. In Dov Lynch (ed.). What Russia sees. Paris: the European Union Institute for Security Studies, 2005. P. 90.

[4] Russia's European strategy: A new Start. 2005. P. 77.

В результате выбор Москвы может сводиться к сохранению прагматического и относительно ограниченного сотрудничества в качестве стратегической линии отношений с ЕС в обозримой перспективе. Стабилизация, достигнутая в период президентства В. Путина и продлённая в президентство Д. Медведева, укрепляет в российской политической элите уверенность в собственных силах России и подпитывает у части её сомнения относительно стратегического значения партнёрства с ЕС. Этот вариант, учитывая отсутствие у той же элиты каких-либо ясных идей о желательном формате интеграции в пространство Большой Европы, весьма вероятен.

Однако возможен и иной путь — возвращение к серьёзной совместной работе над реальной концепцией общих пространств, в том числе как рамочной основы для наполнения «дорожных карт» перспективным практическим содержанием. Политико-дипломатические ресурсы для этого есть. Россия и ЕС согласились, что в связи с окончанием действия СПС «необходимо заранее готовить и Россию, и Европейский союз к переходу на новое, более углублённое качество взаимодействия».

Наглядным примером эффективности таких совместных усилий служит принятая на саммите Россия—ЕС в Ростове-на-Дону (31 мая — 1 июня 2010 г.) программа «Партнёрство для модернизации», которая была высоко оценена лидерами Российской Федерации и Европейского союза.

Наметились отдельные сдвиги в сфере миротворческого сотрудничества. Выше уже говорилось о российском участии в операции ЕС в Чаде и Центральноафриканской Республике. У берегов Африки делаются шаги по взаимодействию военных кораблей России и сил в составе начатой ЕС в конце 2008 г. антипиратской операции «Аталанта» (ЕУ НАВФОР Сомалиа).

Происходят позитивные подвижки и в деле создания новых совместных структур в области европейской безопасности. На российско-германском саммите, проходившем 4–5 июня 2010 г., Президент Д. Медведев и Канцлер А. Меркель договорились инициировать формирование Комитета Россия–ЕС по вопросам внешней политики и безопасности на министерском уровне. От России в нём участвовал бы министр иностранных дел С. Лавров, от ЕС — комиссар Евросоюза по внешней политике К. Эштон. Этот новый орган нужен для того, чтобы разрабатывать принципы проведения совместных военных и гражданских операций России и ЕС.

Похоже, что обе стороны начали постепенно переходить на путь конкретного, функционального, ориентированного на результаты сотрудничества.

Глава 28. ОБСЕ

Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе: кризис идентичности?

В европейской политике России ОБСЕ играла разную роль. Первоначально Россия видела преимущества ОБСЕ в её общеевропейском формате, включающем также США и Канаду; в комплексном содержании (три «корзины» или «измерения»); в равноправном механизме принятия решений, который давал России возможность применять право вето в вопросах, вызывающих принципиальные разногласия с партнёрами (в том числе в диалоге по проблемам безопасности в системе Россия–Запад). Это был, как его потом называли, «романтический период»[1]. Однако со временем стало ясно, что расчёт России на то, что ОБСЕ сможет играть роль стержневой организации общеевропейской системы безопасности, явно не оправдался.

Следует признать, что позитивный интерес России к Совещанию по безопасности и сотрудничеству в Европе, превращённом в 1994 г. в ОБСЕ, неуклонно уменьшался. В начале 1990-х гг. Россия продолжила следовать в русле советского курса в отношении СБСЕ и демонстрировала заинтересованность в развитии этой структуры. На Будапештской встрече на высшем уровне в 1994 г. главная цель России состояла в преобразовании Совещания в организацию по типу ООН, т.е. в своего рода «зонтичную» организацию по безопасности, решения которой имели бы обязательный в правовом плане характер. Предполагалось, что обновляемая таким образом организация располагала бы своего рода Советом Безопасности (Исполнительным комитетом), который заменил бы или по крайней мере имел бы приоритет перед НАТО.

Данный подход потерпел неудачу во многом потому, что западные государства предпочли не создавать ещё одну новую организацию по безопасности, а пойти по пути укрепления и расширения уже существующих евро-атлантических институтов. Российский внешнеполитический истеблишмент извлек серьёзный опыт из Косовской войны 1999 г., ознаменовавшей поворотный пункт в его отношении к ОБСЕ. Организация не только оказалась неспособной урегулировать кризис, но и была, по мнению российской стороны, фактически использова-

---

[1] Дипломатический вестник. Внешняя политика России в документах МИДа Российской Федерации. Ежегодник 2005. М., 2006. С. 207.

на странами — членами НАТО для того, чтобы развязать войну, в то время как Россия оказалась практически неспособна оказать сколько-нибудь значимое влияние на развитие событий.

В целом во второй половине 90-х годов сложилась ситуация, когда отстаивание Россией приоритетной роли ОБСЕ в Европе становилось всё менее продуктивным с точки зрения обеспечения интересов собственной безопасности. В условиях существенного обострения разногласий между Россией и Западом ОБСЕ стала для ряда западных государств весьма удобным форумом для оказания давления на Россию. Продолжая делать акцент на необходимость главенствующей роли ОБСЕ, Москва лишь ослабляла свои политические позиции.

Кульминацией стала фактическая изоляция России на Стамбульском саммите ОБСЕ в ноябре 1999 г., где Россия подверглась массированной критике (особенно по ситуации в Чечне), не добилась понимания по ряду ключевых вопросов своих разногласий с Западом в контексте проблематики Косова, ухудшила свои позиции в отношениях с некоторыми партнёрами по СНГ (прежде всего, с Грузией и Молдавией).

Вместе с тем то обстоятельство, что Россия не смогла отстоять свою «общеевропейскую» концепцию, на практике обернулось некоторыми позитивными подвижками в российской и европейской политике. Россия стала, наконец, отходить от своей прежней позиции — безусловной ставки на ОБСЕ как центрообразующей организации в иерархической структуре европейской безопасности. Однако в таком качестве — не главной, а одной из организаций безопасности — ОБСЕ начала терять интерес для России. При этом становилось всё более ясно, что ОБСЕ сохранит свою преимущественную ориентацию на восточное пространство и будет оставаться для Запада серьёзным инструментом давления на Россию и её партнёров по СНГ. В итоге российский внешнеполитический истеблишмент, и прежде ощущавший ограниченные возможности ОБСЕ для реализации практических интересов России, стал освобождаться от явно устаревших догм.

Относительное снижение интереса России к ОБСЕ было связано не только с изменением акцентов практической политики безопасности России, но также и с общей тенденцией ослабления самой организации, сокращения роли и постепенной маргинализации ОБСЕ.

Тем не менее постоянно возникал вопрос: что может сделать ОБСЕ для укрепления европейской безопасности? В этой сфере можно было выделить по крайней мере четыре области, где страны — участницы ОБСЕ могли бы быть заинтересованы в ней. Прежде всего, ОБСЕ сохраняет свою значимость как форум общеевропейского диалога.

Во-вторых, ОБСЕ может более активно использоваться как инструмент (удобный, но не обязательный) для легитимизации решений в сфере европейской безопасности. В-третьих, ОБСЕ может представлять удобные рамки для переговоров по конкретным вопросам, в том числе по выработке договоров. Наконец, там, где это будет признано целесообразным, ОБСЕ может решать отдельные задачи в сфере мониторинга кризисных ситуаций и антикризисных действий.

Российское политическое руководство избрало курс на укрепление ОБСЕ путём его адаптации к новой ситуации и вызовам. В практическом плане этот курс открыл новый период политики России в отношении ОБСЕ — после времени относительного падения интереса. Тем более что в политическом плане — это отражение преемственности российской политики безопасности, которая ориентирована на усиление роли международных институтов — ООН и ОБСЕ.

Ослабление ОБСЕ

Снижение интереса России в отношении ОБСЕ было в возрастающей степени сопряжено с отрицательным отношением к результатам деятельности организации. Российская сторона сомневается в объективности проводимого ОБСЕ мониторинга выборов и иных аспектов деятельности в области человеческого измерения, в том числе прав человека. Претензии, которые периодически озвучивает Москва, состоят в том, что со стороны ряда государств-участников продолжаются попытки использовать ОБСЕ для необоснованного вмешательства во внутренние дела других стран.

Критическую позицию заняли вместе с Россией и некоторые страны — члены СНГ. В своих заявлениях на протяжении первого десятилетия нового века они обращали внимание на существующую, по их мнению, разбалансированность трёх изначальных аспектов деятельности организации («трёх корзин»: безопасности, экономики и гуманитарной сферы) и пришли к выводу, что приоритеты сместились в сторону свойственной ОБСЕ «своеобразной интерпретации» гуманитарных аспектов и пренебрежению двумя остальными «корзинами», особенно сферой безопасности. В частности, утверждалось, что такое отсутствие баланса: а) нарушает взаимосвязь между тремя аспектами деятельности; б) повышает внимание к некоторым странам за счёт игнорирования проблем, которые имеются у других, что порождает двойные стандарты; в) компрометирует некоторые основополагающие принципы Хельсинкского заключительного акта 1975 г. Последнее от-

носится в особенности к невмешательству во внутренние дела и к уважению государственного суверенитета.

Вышеозначенный подход был усилен совместным документом России, Белоруссии, Казахстана и Киргизии, распространённым ещё в сентябре 2003 г., в рамках которого предлагалось существенно реформировать полевую деятельность ОБСЕ и привести её к общим транспарентным стандартам. В так называемом «Документе Астаны» (сентябрь 2004 г.) Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Россия, Таджикистан, Украина и Узбекистан пошли ещё дальше, выдвинув предложения, равнозначные изменению всей повестки дня ОБСЕ. Они призвали уделять больше внимания военно-политическим вопросам безопасности, а также осуществлять сдвиг гуманитарного аспекта в сторону «свободы передвижения и контактов между людьми, улучшения условий туризма, расширения связей в области образования и науки, а также распространения и обмена культурными ценностями между всеми странами-участницами». Кроме того, партнёрам по ОБСЕ было предложено отказаться от практики ограничения первостепенных мероприятий ОБСЕ мониторингом политической ситуации в других странах[1].

Острое столкновение позиций России и некоторых государств-членов произошло на сессии Министерского совета ОБСЕ в Софии 6–7 декабря 2004 г. Россия вновь озвучила свою позицию относительно «дисбаланса и двойных стандартов», которые, по её мнению, размывают сравнительные преимущества ОБСЕ, и раскритиковала, в частности, деятельность ОБСЕ, относящуюся к выборам. Россия, как и её партнёры, призвала сосредоточить работу ОБСЕ по выборам на общих нормативных вопросах, а не на конкретных случаях. В дальшейшем Россия особенно резко критиковала институт, тесно увязываемый с мероприятиями, которые не пользуются популярностью у многих государств — членов СНГ, а именно Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ), которое, помимо прочего, отвечает за мониторинг выборов.

В целом же Россия практически на всех форумах ОБСЕ стремилась добиться, чтобы Организация отказалась от двойных стандартов и уделяла должное внимание всем главным направлениям, на которых она была построена её основателями. Исходя из особой важности всего комплекса проблем европейской и международной безопасности, Москва настойчиво выдвигала вперёд этот комплекс в работе

---

[1] Обращение государств — участников СНГ к партнёрам по ОБСЕ. Астана, 15 сентября 2004 г. (http://www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=2008).

ОБСЕ. Однако встречала упорное сопротивление большинства её членов[1].

На протяжении всего первого десятилетия XXI в. российская дипломатия достаточно последовательно добивалась восстановления предусмотренного основателями ОБСЕ законного места комплекса проблем безопасности, прежде всего военно-политических, в деятельности Организации. Из-за упорного сопротивления западного большинства ОБСЕ, стремившегося свести эту деятельность исключительно к гуманитарным проблемам, правам человека, усилия Москвы оказались неоднозначными. Тем не менее определённые позитивные подвижки всё же имели место.

Несколько оживилась деятельность Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ), созданного ещё в 1992 г., но долгое время остававшегося в тени процветавших институтов «третьей корзины» типа БДИПЧ. В начале нового десятилетия делегации России и ряда других стран добились активизации ФСОБ[2]. Начиная с 2002 г. созывается Ежегодная конференция по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ).

К числу достижений можно отнести ряд существенных решений ОБСЕ, в частности, о безопасности границ и пограничного режима, противодействии наркоугрозе, повышении безопасности контейнерных перевозок, борьбе с трансграничной оргпреступностью, содействии выполнению резолюции ООН № 1540 о нераспространении ОМУ и др.[3]. В октябре 2007 г. впервые за многие годы было проведено специальное заседание ФСОБ, на котором был рассмотрен вопрос о существующих и будущих мерах в области контроля над вооружениями и укрепления доверия[4]. С одной стороны, всё это, конечно, не производит сильного впечатления. Но, с другой, — учитывая сопротивление, нельзя не поддержать конкретные сдвиги в «первой корзине» ОБСЕ.

После терактов 11 сентября 2001 г. ОБСЕ включилась в борьбу против международного терроризма, которой она (несмотря на имевшиеся предложения) не уделяла прежде большого внимания. На заседании Совета министров иностранных дел в Бухаресте в декабре 2001 г. при активном участии России были приняты решения о борьбе ОБСЕ

---

[1] См., например: ОБСЕ — Двенадцатая встреча Совета министров. 6–7 декабря 2004 г. Заявление Делегации Российской Федерации (http://www.osce.org/documents/mcs/2005/02/4307_ru.pdf).

[2] См.: The Russian Proposal / OSCE Document FSC. JOUR/340, 19 Sep. 2001.

[3] См.: Дипломатический вестник. Ежегодник 2005. С. 213.

[4] См.: Дипломатический вестник. Ежегодник 2007. М., 2008. С. 203, 217.

против международного терроризма[1]. В 2002 г. и тоже при инициативной роли России ОБСЕ была принята Хартия о предотвращении терроризма и борьбе с ним. Начиная с этого времени ФСОБ неизменно уделяет внимание антитеррористическим проблемам[2]. Россия была одним из инициаторов призыва Парламентской ассамблеи ОБСЕ в июле 2006 г. ко всем членам Организации усилить борьбу против международного терроризма[3]. В ОБСЕ в 2007 г. значительное внимание уделялось председательству Испании, сделавшей эти проблемы одним из своих приоритетов. Россия успешно сотрудничала с Испанией в выработке комплекса решений, направленных против международного терроризма.

Следует подчеркнуть, что Россия в принципе сотрудничает в ОБСЕ с другими членами Организации и не только с близкими союзниками. Что касается последних, то после упомянутого выше «Документа Астаны» 2004 г. Россия совместно с другими членами СНГ внесла ряд продвинутых инициатив по проблемам безопасности (правда, список инициаторов к концу десятилетия сузился до состава ОДКБ).

Плодотворно осуществлялось сотрудничество с ведущими европейскими державами. Так, инициаторами упоминавшегося специального заседания ФСОБ в октябре 2007 г. были совместно Россия, Германия и Франция. Ранее, 1 мая 2005 г., Россия и Франция выступили со своей инициативой — они призвали всех членов ОБСЕ принять на себя политическое обязательство поставить свои подписи под Международной конвенцией о борьбе с актами ядерного терроризма, которая была открыта к подписанию в ООН 14 сентября 2005 года[4]. 14 июля 2006 г. Россия и Германия выступили в ОБСЕ с инициативой провести семинар совместно с Советом Европы на тему «Превенция терроризма: противодействие подстрекательству к совершению террористических преступлений и другим видам террористической деятельности». Основной целью семинара, успешно проведенного в конце того же года, был обмен национальным и международным опытом по использованию правовых механизмов, правоохранительных органов, институ-

---

[1] Decision no 1. Combating Terrorism. MC (9). DEC/1, Ninth Meeting of the Ministerial Council. Bucharest, 3–4 Dec. 2001.

[2] См.: SIPRI Yearbook 2002. Armaments, Disarmament and International Security. Oxford-New York, 2003. P. 721–722.

[3] OSCE. Брюссельская декларация Парламентской ассамблеи. Брюссель, 2006. С. 9.

[4] Международная конвенция о борьбе с актами ядерного терроризма была разработана по инициативе Российской Федерации и принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 апреля 2005 г. Её именуют ещё 13-й антитеррористической конвенцией (12 были приняты ранее). Это первый ооновский договор, созданный по инициативе России.

тов гражданского общества в целях предотвращения терроризма, борьбы против его идеологии. Семинар дал серьёзный импульс совместной антитеррористической деятельности ОБСЕ и Совета Европы.

Значительное внимание привлекла в ОБСЕ совместная российско-американская инициатива, выдвинутая в 2005 г. и направленная на противодействие угрозе возможного использования террористами радиоактивных источников повышенной опасности. 7 июля 2005 г. Постоянный совет ОБСЕ поддержал эту инициативу и принял решение «О противодействии угрозе радиоактивных источников»[1]. Все члены ОБСЕ приняли на себя обязательство по обеспечению их безопасности.

Настойчивая работа дипломатии России, её союзников и ряда партнёров на протяжении первого десятилетия XXI в. понемногу начала приносить плоды. Но радикальных перемен в деятельности ОБСЕ, возвращения Организации к фундаментальным основам, на которых она изначально строилась, всё же не произошло. Флюс «третьей корзины» по-прежнему довлеет над её деятельностью. Необходимы новые шаги, направленные на превращение её в дееспособную международную организацию безопасности, в том числе и в организационной структуре, где должен быть наконец принят устав ОБСЕ, чтобы она стала полноценной международной организацией.

Председательство в ОБСЕ на 2010 г. перешло к Казахстану. Астана решила внести новые крупные предложения о развитии ОБСЕ. Первый шаг был сделан 1–2 декабря 2010 г.: в Астане прошёл саммит ОБСЕ (впервые с 1999 г.). Он принял Астанинскую декларацию «Навстречу Сообществу безопасности», в которой лидеры ОБСЕ подтвердили свою верность хельсинкским основополагающим принципам в новых условиях XXI в.

---

[1] Дипломатический вестник. Ежегодник 2005. С. 206.

Часть VIII. ПРОЕКТ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ СТАНОВЛЕНИЯ

Глава 29. Международный контекст и новая инициатива России

Парадоксы и возможности

XXI век начался как продолжение предыдущего. Трагедия 11 сентября 2001 г. в США лишь отразила процессы, развивающиеся подспудно уже длительное время. Важный рубеж в истории мира и современной России наступит позже — в 2008–2010 гг.

Старт каждого столетия редко совпадает с календарём. По-настоящему XX в. открылся в 1914 г.: Первая мировая война запустила механизм событий, определивших судьбы большей части человечества на десятилетия вперёд. 2008–2010 гг. могут претендовать на ту же роль для века XXI. К 2009 г. старый потенциал парадигмы евро-атлантического развития в сферах экономики и безопасности себя исчерпал. Всё, что произошло раньше — распад Советского Союза, временное утверждение однополярного мира, очередной виток глобализации, новая волна локальных и региональных конфликтов, — было следствием XX в. Продлить его угасание попытались Соединённые Штаты, которые после террористических атак 2001 г. предприняли отчаянную попытку закрепить за собой позиции единственной сверхдержавы. Однако неумолимые законы истории оказались не на их стороне: ткань международных отношений отторгла притязания на единоначалие. Рельефней всего это выразилось в провалах американской внеш-

ней политики в Ираке, на Ближнем Востоке, в Латинской Америке, в Закавказье.

2008 г. подвёл черту и под экономической моделью мира, своего рода глобальной финансовой пирамидой, увенчанной неолиберальным американским гением. Принципы «государства — ночного сторожа», «свободной руки рыночных сил», саморегуляции, впервые вознесённые на пьедестал в XIX в. под сенью Британской империи, пережили своё второе рождение в годы тэтчеризма и рейганомики, но теперь повторно канули в Лету.

На сломе эпох оказалась и Россия. Президентство В. Путина было реакцией на убогость правления предыдущих лет. При Д. Медведеве внутренняя и внешняя политика России получила шанс на обретение нового качества на базе ресурсов, накопленных его предшественником. Пятидневная война в Закавказье в августе 2008 г. стала демонстрацией того, что в жизни России действительно начался процесс перехода количества в качество. Если олицетворением «нового начала» в США стала победа на президентских выборах Б. Обамы, то в России — приход к власти Д. Медведева.

Нового рубежа в своей истории достиг и Евросоюз. Все последние волны расширения ЕС, как впрочем и НАТО, в значительной степени — инерция старых евро-атлантических подходов. Мегарасширение 2004 г. привнесло в его ряды невиданную ранее пестроту и неоднородность. Разбившись о волнорезы неудачных референдумов во Франции и Голландии в 2005 г. и в Ирландии в 2008 г., проект европейской интеграции потребовал переосмысления перед угрозой попятного движения. Долгожданное вступление в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. даёт передышку этому проекту, но надолго ли?

Положение Евро-атлантического альянса, несмотря на регулярные бравурные заявления его лидеров, также вызывает много вопросов. Упрямо расширяясь на Восток, он стал способствовать не упрочению безопасности на Европейском континенте, а её расшатыванию. Девальвация военных, технических и ценностных критериев приёма в НАТО в угоду политической конъюнктуре, сохранение в стратегическом мышлении за Россией места потенциального источника опасности для Запада изрядно способствовали военным преступлениям грузинского режима в августе 2008 г. Продолжи альянс следовать заданному эпохой холодной войны формату мышления и действий, усиление дестабилизации могло грозить и Украине.

Последние годы — время парадоксов. С одной стороны, разразился крупнейший со времён Великой депрессии экономический кризис, неслучайно совпавший с кризисом системы европейской безо-

пасности. Как и тогда, это системный сбой, требующий капитального, а не косметического ремонта рыночной модели развития. Происходящие в мировой экономике события нанесли по философии и практике рыночного фундаментализма сильный удар.

Учение М. Кейнса, по крайней мере его суть, вновь в моде, и оно этого заслуживает. Суть в том, что рынок не решает свои проблемы на автопилоте, что рыночное равновесие может существовать только в ограниченных временных рамках, что имеется фундаментальная проблема, касающаяся рационального поведения субъектов экономической деятельности. Маятник «рыночная вольница — регулируемый рынок», замерший в последние 30 лет на отметке «вольница», вновь качнулся в сторону регулирования.

В 2009 г. кризис продолжал углубляться. Но он же, как всякий момент слома отживших моделей, предоставил возможность заинтересованным игрокам, включая Россию, выйти на траекторию модернизации. Наша страна многого добилась с 2000 г., но только не в структурной перестройке экономики, не в решении проблемы социального неравенства, не в увеличении эффективности государственного управления. Россия не смогла воспользоваться шансами, предоставленными её экономике предыдущим экономическим кризисом 1998 г. Хотелось бы верить, что на сей раз это произойдёт.

Второй парадокс заключается в том, что августовские события 2008 г. в Закавказье могли, казалось бы, превратить слова о наступлении новой холодной войны в реальность. Однако эффект был прямо противоположным: в последующий период стало ясно, что радетели возобновления противостояния России и Запада потерпели фиаско. Вначале Евросоюз дал зелёный свет переговорам о заключении нового Соглашения о партнёрстве с Россией, а с начала 2009 г. начался процесс, хотя и мучительный, восстановления сотрудничества в рамках Совета России–НАТО (СРН). Более того, забрезжила надежда на то, что при новом хозяине Белого дома США изменят прямолинейную позицию бывшей администрации и по вопросу о противоракетной обороне в Европе, и по расширению альянса, и по вопросам сокращения стратегических вооружений. Намного сложнее ждать от команды Обамы свежих подходов к решению проблем Ирана и Ближнего Востока, ведь позиции произраильского лобби в окружении президента чрезвычайно сильны.

Третий парадокс заключается в том, что на фоне внешнего охлаждения отношений России и Запада перспективы создания новой архитектуры общеевропейской безопасности становятся всё более осязаемыми. Инициатива Д. Медведева, впервые изложенная им в Бер-

лине в июне 2008 г., получила значительную поддержку в европейских столицах. Всё меньше голосов оспаривают необходимость обсуждения идеи панъевропейской архитектуры безопасности.

Эта идея у многих вызывает сомнение. Действительно, со времён Римской империи такой системы ни разу не существовало. Европейский континент всегда делился на несколько зон безопасности, в лучшем случае — на две, как в эпоху биполярного мира. Кроме того, среди стран, расположенных в Европе, а также среди тех, кто оказывает на ситуацию здесь значительное влияние, нет единства в представлении о методах обеспечения безопасности: Евросоюз старается делать упор на «мягкой силе», «пуле суверенитетов» и размывании государственных границ, США — на неприкосновенности своих границ и незыблемости суверенитета (в отношении себя), готовности применять военную силу, в том числе превентивно. Россия находится между этими позициями где-то посередине.

Договариваться о «Хельсинки-2» (на сей раз только по «корзине» безопасности) будет трудно и потому, что тогда, в 1975 г., субъектов переговорного процесса было фактически два — СССР и Запад. Теперь же, помимо России, количество игроков значительно выросло, а путы смирительных рубашек НАТО и ЕС ослабли. Некогда монолитное евро-атлантическое пространство распадается как минимум на США и Евросоюз. Но и ЕС не однороден: он состоит из «старой» и «новой Европы». Более того, в отношении подходов к сотрудничеству с Россией, и не только, «старая Европа» делится на Великобританию, с одной стороны, и на Францию, Германию, Италию — с другой. «Новая Европа» (учитывая волны расширения с 1980-х гг.) также многолика: одно дело — государства Балтии или Польша, другое — Кипр, Греция, Словакия, Испания, Финляндия.

Какими представляются предварительные условия для появления реальной возможности успеха инициативы Д. Медведева? Главные среди них три: нахождение Россией и США развязки по ПРО в Европе, фактическое замораживание на обозримое будущее, по возможности навсегда, расширения НАТО на Украину и Грузию, и признание того факта, что взгляд на Северо-атлантический альянс, как на единственно приемлемую основу общеевропейской системы безопасности, — путь тупиковый. Если Запад действительно хочет вовлечь Россию в военно-политическое сотрудничество, то путь к этому лежит не через НАТО. Намного больше шансов развивать кооперацию между Россией и европейскими структурами обороны и безопасности, делающими свои первые шаги. До сих пор желание ряда европейских государств развивать собственную идентичность в сфере обороны и безо-

пасности подминалось под себя структурами НАТО. Но это не значит, что так будет всегда. Высока вероятность того, что альянс в своём нынешнем виде и при своей нынешней идеологии в обозримой перспективе ждёт стагнация, а укрепление, пусть и медленное, институтов безопасности ЕС будет продолжаться.

Существуют и другие важные предпосылки реализации идеи панъевропейской безопасности, которые могут быть как формализованы, так и приняты по умолчанию. Во-первых, это согласие всех сторон, что прецеденты признания Косово, Южной Осетии и Абхазии не получат продолжения на общеевропейском пространстве. Во-вторых, важной мерой укрепления доверия стало бы возобновление диалога по реанимации Договора об обычных вооружённых силах в Европе (ДОВСЕ) или по замене его на новое соглашение, что вероятнее. В-третьих, существующие форматы диалога в рамках Совета Россия–НАТО или ОБСЕ не должны претендовать на эксклюзивность в обсуждении инициативы российского президента. В-четвёртых, необходимо в разы активизировать экспертные консультации между европейскими странами, создать различные рабочие группы по основным блокам проекта «большой европейской безопасности». У последнего есть шанс осуществиться, если вместо пессимистического «мы уже не раз это проходили» настроиться на систематическую работу, рассчитанную не на один год.

Обсуждение вопросов общеевропейской безопасности не должно ограничиваться рамками европейских организаций, а должно также опираться на вне- и надъевропейские институты, должно быть вписано в общемировой переговорный контекст. Эту работу необходимо вести на максимальном количестве международных площадок, включая ООН, «Большую восьмёрку», «Группы двадцати», БРИК, ШОС, ОДКБ и др.

Если даже согласиться с тем, что новой системы общеевропейской безопасности создано в обозримой перспективе не будет, благодаря импульсам и стимулам, которые станут исходить от нового разностороннего переговорного процесса, значительно возрастёт вероятность решения существующих в Старом Свете проблем в области безопасности, повысится уровень доверия друг к другу.

У России с 1991 г. было несколько концептуальных внешнеполитических идей, начиная с проекта встраивания в Запад. Затем настала очередь проекта СНГ как альтернативы Западу с выделением впоследствии треков ОДКБ, ШОС, ЕврАзЭС. Была опробована идея «энергетической сверхдержавы», с одной стороны, и «энергетического НАТО» — с другой. Но всё это вкупе с ЕС, НАТО, ГУАМом и другими

организациями — лишь реальные или виртуальные разделительные границы и линии, испещряющие Европу.

Реализация идеи паньевропейской безопасности столкнётся с массой трудностей. Но на сегодняшний день это единственный серьёзный проект на Европейском континенте, который предлагает в корне отказаться от парадигмы блокового мышления. Много ли людей в начале 1970-х гг. верило в Хельсинки? В конце 1990-х гг. пирамиды из производных финансовых инструментов представлялись такими же вечными, как египетские. Совсем недавно невероятным казалась возможность избрания на пост президента США темнокожего. Шанс есть и у общеевропейской безопасности.

Берлинская инициатива

Впервые инициативу по созыву общеевропейской конференции по вопросам безопасности Д. Медведев озвучил на встрече с представителями политических, парламентских и общественных кругов Германии 5 июня 2008 г. Это была его первая поездка в Западную Европу после избрания на пост Президента Российской Федерации и первое большое выступление за рубежом, посвящённое отношениям России со странами евроатлантического пространства.

Конечно, идея общеевропейской безопасности высказывалась в том или ином виде в новейшей истории не раз. В 1929 г. был заключён пакт Бриана–Келлога, к которому присоединились более 60 государств, включая США и Советскую Россию, и который осуждал войну как инструмент национальной политики. Во второй половине 1960-х гг. французский президент Ш. де Голль выдвинул идею создания пространства общей безопасности «от Атлантики до Урала». Хельсинкский Заключительный акт 1975 г., хотя и не был юридически обязывающим документом, сыграл значительную роль в укреплении безопасности в условиях биполярного мира. В конце 1980-х гг. представление о таком пространстве расширилось до территории «от Ванкувера до Владивостока». В 1999 г. на саммите ОБСЕ в Стамбуле по инициативе стран ЕС была принята «Платформа кооперативной безопасности». Однако в долгосрочном плане развитию этих процессов мешало отсутствие либо юридически обязывающих договоренностей, либо механизмов по соблюдению взятых на себя государствами-участниками обязательств, либо идеологические, политические, военные соображения превалировали над императивами построения «общеевропейского дома».

Впервые идея панъевропейской безопасности получила реальный шанс на осуществление после окончания холодной войны. С распадом Советского Союза и Варшавского договора блоковое мышление, казалось, навсегда уходило в прошлое. Идеологический корсет противостояния социализма и капитализма был сброшен. Объединилась Германия. Новый российский политический класс окунулся в западничество. Но если политики, пришедшие к власти в постсоветской России, считали, что проигравших в холодной войне не было и что международное сообщество обязано новой России, как никакой другой стране, прекращением раздела мира на два враждующих лагеря, вооружённых доктриной «гарантированного взаимного уничтожения», то в западных столицах господствовали другие настроения. С их точки зрения, над Советским Союзом, «империей зла», была одержана победа, и к России как правопреемнице СССР относились соответственно — как к стране, потерпевшей поражение. Политическим лидерам Западной Европы и США не хватило прозорливости и мудрости для того, чтобы возвыситься над комплексами «победителей» и предложить Москве качественно новые подходы в сфере безопасности.

Наиболее значительный стратегический просчёт был допущен в отношении НАТО, расширение которого Д. Кеннан назвал «крупнейшей ошибкой Запада за последние 50 лет». Однако Запад упорно продолжал смотреть на альянс, как на единственно приемлемый военно-политический союз в Евро-Атлантике. К мысли о включении в него России в западных столицах, прежде всего в Вашингтоне, серьёзно не относились. Таким образом, расширение пространства европейской безопасности стало происходить с запада на восток на основе принципа инкорпорирования по тем правилам, которые по-прежнему диктовались из Вашингтона. Последний взял курс на удержание и закрепление за собой статуса единственной сверхдержавы. Североатлантическому альянсу, как и прежде, отводилась роль одного из внешнеполитических инструментов в реализации этой магистральной линии американской внешней политики.

Нельзя сказать, что у такого однобокого представления о европейской безопасности не было противников. С каждой волной расширения НАТО Россия всё громче заявляла о своём недовольстве, да и в Западной Европе раздавались голоса, ставящие под сомнение правильность выбранного пути. Однако то были голоса немногочисленных экспертов, отставных и реже действующих политиков и дипломатов. С принятием в альянс ряда постсоветских государств царящая в его рядах атмосфера становилась подспудно всё более антироссийской. Переломить тенденцию не смогли и бомбёжки НАТО

Югославии. Напротив, сторонники «косметического ремонта» альянса ещё больше уверовали в свою правоту, как, впрочем, поборники его глубокой трансформации убедились в своей.

Что касается России, то она была слишком слаба и нерешительна, чтобы претендовать на что-либо большее, кроме как на проведение виртуальных «красных линий» на карте Европы, на которые мало кто обращал внимание. До Пятидневной войны на Кавказе российскую критику расширения НАТО никто на Западе всерьёз не воспринимал. Вот как ещё в начале 2008 г. представлял себе мотивировку действий Москвы Р. Асмус, типичный представитель апологетики расширения НАТО: «Москва шла на уступки по всем предыдущим раундам расширения НАТО и ЕС только потому, что понимала — Соединённые Штаты и Европа полны решимости их осуществить, и чинить в этом препятствия Западу бесполезно. ...Атлантический альянс был обновлён в 1990-е гг. после коллапса коммунизма, но сегодня он остро нуждается в новом ренессансе»[1]. Конечно, «новым ренессансом» должен был стать приём в НАТО Грузии и Украины.

В принципе, с военно-политической точки зрения, до определённого момента экспансия НАТО на восток не угрожала безопасности России и окружающих её стран. Но логика этого расширения рано или поздно должна была привести к столкновению, не только в умах, но и в жизни концепции европейской безопасности «с запада на восток» с концепцией паньевропейской безопасности, учитывающей интересы всех государств континента. К сожалению, ряд ведущих западноевропейских столиц не перенёс поучительный и конструктивный опыт отстаивания своих национальных интересов, как в случае с эпопеей вокруг войны в Ираке, на натовскую почву. В действительности неоконсервативная идеология администрации Буша-младшего противоречила коллективным интересам европейцев в сфере безопасности на Европейском континенте так же, как она противоречила им до 2009 г. в Ираке и на Ближнем Востоке. Эти и другие тревоги по поводу ухудшения ситуации в области евро-атлантической безопасности были чётко высказаны В. Путиным ещё в феврале 2007 г. на Мюнхенской конференции. Однако тогда изложение этих идей было воспринято Западом как некая скрытая угроза, как необоснованные претензии Москвы на восстановление своей роли на постсоветском пространстве и в мире в целом.

Оказалось, что пословица «Пока гром не грянет, мужик не перекрестится» применима не только к российским реалиям. Все послед-

---

[1] *Asmus Ronald D.*. Europe's Eastern Promise // Foreign Affairs. January-February 2008. P. 103, 105–106.

ние годы Берлин, Париж, Рим, Мадрид, не говоря уже о Лондоне, сквозь пальцы смотрели, а то и потворствовали настойчивости Вашингтона в протаскивании кандидатур Украины и Грузии на членство в альянсе. В Закавказье должны были начать стрелять пушки и пулемёты, погибнуть сотни людей, чтобы пришло осознание того, что не обязательно то, что хорошо для США, хорошо для НАТО и тем более для других организаций. При всём трагизме случившегося одним из положительных итогов Пятидневной войны стал разворот европейских политиков к проблеме пределов расширения НАТО и к идее общеевропейской безопасности, выходящей за рамки альянса. На фоне провала военной авантюры грузинского режима предложения, сделанные Д. Медведевым в июньском выступлении в Берлине, предстали в новом свете, и к ним, наконец, начали относиться серьёзно.

Надо сказать, что инициатива Медведева вполне органично вписалась в систему приоритетов российской внешней политики, заявленных во внешнеполитической концепции 2000 г. С тех пор на уровне высшего руководства страны многократно и публично заявлялась европейская идентичность России, включая её цивилизационный аспект, выражалось стремление относиться к Евросоюзу, как к стратегическому партнёру и в политическом, и в социально-экономическом, и в научно-культурном отношении. В то же время Москва постоянно высказывала озабоченность по поводу создания новых разделительных линий в Европе, несовершенства коллективных механизмов общеевропейского сотрудничества, доставшихся континенту в наследство от эпохи холодной войны.

Неслучайно в «Обзоре внешней политики Российской Федерации 2007 г.» было записано: «В работе на европейском направлении требуются обновлённые подходы, ориентированные на формирование нового качества отношений. Это связано как с укреплением позиций России, так и с тем, что основные европейские и евроатлантические объединения — ЕС, СЕ, ОБСЕ, НАТО — переживают период трансформации...»[1]. Уже в этом документе обращалось внимание на атрофирование функции ОБСЕ по укреплению европейской безопасности, на институциональную рыхлость этой организации. В очередной раз говорилось о том, что процесс политической трансформации НАТО затормозился и что многократные предложения России по налаживанию взаимодействия с НАТО по линии ОДКБ игнорируются. Указывалось на неизбежность осложнения отношений между Россией и альянсом из-за планов по приёму Грузии и Украины в НАТО.

---

[1] Обзор внешней политики Российской Федерации. МИД РФ. Департамент информации и печати, 431-97-03-2007. М., 2007.

В то же время, при всей озабоченности России проблемами в области безопасности в Европе берлинскую инициативу Медведева было бы неправильно воспринимать, как зацикленность Москвы на реальных и потенциальных опасностях, существующих на континенте. Справедливо, что одним из побочных эффектов расширения НАТО на восток стала Пятидневная война, а развитие инфраструктуры американской ПРО в Чехии и Польше потенциально угрожало стратегическим интересам России. Однако никто всерьёз в Москве и в западных столицах не думает и не говорит о существовании объективной возможности войны между Россией и НАТО. Все понимают, что главные источники стратегической нестабильности для евро-атлантического и евро-азиатского пространства располагаются не внутри, а за его пределами. С этим согласны и авторы исследования «Новая глобальная головоломка: каким будет мир для ЕС в 2025 г.?». «В российском стратегическом мышлении, — пишут они, — европейская ориентация жизненно важна благодаря значению экономических связей, а также потому, что Россия смотрит на Европу, как на источник решения проблем безопасности, а не их углубления»[1]. С этой точки зрения Договор о европейской безопасности (ДЕБ) мог бы решить двоякую задачу. Задача минимум (при всей относительности термина «минимум») направлена в среднесрочной перспективе на решение внутренних для Большой Европы проблем безопасности. Задача максимум состоит в том, чтобы в долгосрочной перспективе на базе паньевропейской системы безопасности нейтрализовать или минимизировать внешние этому пространству угрозы.

Конечно, приуменьшать существующие и потенциальные внутренние опасности для «европейского дома» нельзя. Конфликт в Закавказье в августе 2008 г. был локальной, но настоящей войной. Некоторые эксперты оценивают его даже как «проксимальную войну» между Россией и США — феномен, хорошо знакомый по локальным конфликтам в странах «третьего мира» в эпоху холодной войны. О деградации старых европейских структур безопасности говорят не только в России. Так, в ежегодном докладе Международного института стратегических исследований (МИСИ) «Военный баланс — 2008» утверждается, что выход США из Договора по ПРО, как и приостановление участия России в ДОВСЕ, а также существование возможности выхода России из Договора о ликвидации ракет средней и меньшей дальности (РСМД) можно рассматривать как свидетельство развала

---

[1] The New Global Puzzle. What World for the EU in 2025? By Nicole Gnesotto and Giovanni Grevi. Paris: EU Institute for Security Studies, 2006. P. 111.

европейской структуры в области контроля над вооружениями[1]. Как считают авторы доклада, демонтаж системы контроля над вооружениями в Европе может произойти очень скоро, и, чтобы этого не случилось, дипломатам и политикам придётся приложить немало усилий. К этому призвал в берлинской речи и Д. Медведев.

И всё же в докладе МИСИ, как и в другом авторитетном докладе «Глобальные тенденции — 2025» Национального совета по разведке США[2], среди главных вызовов для Европы, как и для всего мира, числятся: возрастание конфликтного потенциала в борьбе за ресурсы (за энергетические — в Центральной Азии, за водные — на Ближнем Востоке и в Африке), рост численности населения планеты в бедных регионах и его падение в богатых, отрицательные климатические изменения, вероятность развёртывания гонки ядерных вооружений на Ближнем Востоке в случае появления ядерного оружия у Ирана, усугубление проблемы организованной преступности, а в отношении Европы — проблемы евразийского транснационального криминала, дестабилизация, исходящая с Ближнего Востока, из Афганистана, Ирака, Пакистана, увеличение количества военизированных формирований, не подчиняющихся никаким государствам, и др.

Эти оценки в целом совпадают с перечнем основных угроз, содержащихся в Концепции внешней политики России от 15 июля 2008 г., так и с положениями, изложенными в докладе МИСИ «Военный баланс — 2009»[3]. В последнем, резонируя с российскими внешнеполитическими инициативами, указывается на важность повышения значимости дипломатических усилий по предотвращению и урегулированию международных конфликтов, на необходимость корректировки программы НАТО по расширению своих рядов, как и выработки более эффективной стратегии по сотрудничеству с Россией, в том числе в Афганистане. Более того, в докладе говорится о том, что в случае успешной модернизации вооружённых сил России увеличится возможность их взаимодействия с ВС западных стран в деле противостояния современным угрозам.

В берлинской речи президент Российской Федерации сделал шаг вперёд по сравнению с российскими внешнеполитическими оценками

---

[1] «Военный баланс — 2008»: мир не стал более безопасным // Компас. 2008. № 8. С. 17–23.

[2] В 2025 году мир будет не похож на нынешний // Компас. 2008. № 49. С. 10–19: Доклад Национального разведывательного совета США. Мир после кризиса. Глобальные тенденции — 2025: меняющийся мир. М.: Европа, 2009.

[3] См.: «Военный баланс–2009» — доклад британского аналитического центра // Компас. 2009. № 7. С. 35–39.

и инициативами, изложенными ранее. В мировоззренческом смысле чётче заявить об идентичности России было трудно: «Убеждён, что проблемы Европы не будут решены до тех пор, пока не будет достигнута её идентичность, органичное единство всех её интегральных частей, включая и Российскую Федерацию. ...В результате окончания холодной войны возникли условия для налаживания подлинно равноправного сотрудничества между Россией, Евросоюзом и Северной Америкой как тремя ветвями европейской цивилизации»[1]. Эта мысль нашла своё развитие в опубликованной в следующем месяце Концепции внешней политики Российской Федерации, которая отводит нашей стране активную роль в цивилизационных процессах на Европейском континенте: «Россия, как крупнейшее европейское государство... готова сыграть конструктивную роль в обеспечении цивилизационной совместимости Европы...»[2]. Похожую трактовку европейской цивилизации даёт министр иностранных дел России С. Лавров. «...Пространство от Португалии до российского Дальнего Востока, — пишет он, — стало "полем" целостной европейской цивилизации»[3].

В Берлине Д. Медведев выдвинул конкретные предложения и обозначил принципы, на которые должна опираться общеевропейская безопасность. Среди них: верховенство права и международного право-порядка, полицентричная международная система, центральная роль Организации Объединённых Наций в международных отношениях, замена атлантизма на принцип единства всего евро-атлантического пространства от Ванкувера до Владивостока, отказ от воспроизводства блоковой политики, принцип неделимости безопасности, который восходит к кантовскому «категорическому императиву». Конечно, можно критически отнестись к этому набору принципов с той точки зрения, что они в той или иной степени уже закреплены в рамках ОБСЕ и в рамках Совета Россия–НАТО. Но проблема заключается не в принципах, а в потенциале данных организаций проводить их в жизнь. Если этот потенциал недостаточен, то необходим поиск новых институциональных структур.

Наиболее важный тезис в речи российского президента содержался в следующем пассаже: «...если наши предшественники смогли в условиях холодной войны разработать Хельсинкский Заключительный

---

[1] Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 5 июня 2008 г. в Берлине. (www.kremlin.ru).

[2] Концепция внешней политики Российской Федерации. IV раздел «Региональные приоритеты». Июль 2008 г.

[3] *Лавров С.В.* О перспективах отношений между Россией и Европейским союзом. МИД Российской Федерации, Департамент информации и печати. 16 января 2009 г.

акт... то почему бы нам сегодня не сделать следующий шаг? А именно — разработать и заключить[1] юридически обязывающий Договор о европейской безопасности». Речь шла о подписании нового регионального пакта, выработанного на основе вышеперечисленных принципов, главная задача которого состояла бы в комплексном решении проблем безопасности в Европе, включая проблему контроля над вооружениями. Второе конкретное предложение заключалось в том, чтобы дать старт обсуждению этой идеи на общеевропейском саммите, в котором могли бы принять участие все европейские государства.

Обращает на себя внимание, что российская инициатива с самого начала носила трансрегиональный характер, будучи ориентированной не только на европейское, но и на евро-атлантическое пространство (а фактически и на евро-азиатское). С точки зрения субъектов переговорного процесса, Москва предлагала вовлечь в него все европейские государства помимо неевропейских членов НАТО, а также существующие на этих пространствах организации, специализирующиеся в вопросах безопасности. Эта идея не раз конкретизировалась в выступлениях российских политиков. Так, на пресс-конференции по внешнеполитическим итогам 2008 г. С. Лавров сказал: «Мы хотим предложить всем организациям, которые на этом пространстве (евроатлантическом. — *Авт.*) существуют в целях безопасности — это и НАТО, и ОБСЕ, и Евросоюз, и ОДКБ, договориться о том, как здесь жить и как обеспечить свою безопасность таким образом, чтобы не создавать риски и угрозы для других»[2].

Очевидно, что, с точки зрения Москвы, предпочтительнее, чтобы локомотивом переговорного процесса со стороны Запада выступил Евросоюз, так как именно с ним (точнее, с рядом его влиятельных членов) в отличие от НАТО или ОБСЕ России легче найти взаимопонимание по берлинской инициативе. Кризис в Закавказье, скомпрометировавший в глазах Москвы НАТО и ОБСЕ, подтвердил эту позицию. Позже, в феврале 2009 г. она будет ясно выражена С. Лавровым: «...совместный поиск путей урегулирования (грузино-южноосетинского конфликта. — *Авт.*) вывел Россию и Евросоюз на прагматическое сотрудничество, которое становится стабилизирующим фактором на евроатлантическом пространстве»[3].

---

[1] Выступление Президента Российской Федерации Д.А. Медведева 5 июня 2008 г. в Берлине. (www.kremlin.ru).

[2] Стенограмма выступления и ответов на вопросы С.В. Лаврова на пресс-конференции по внешнеполитическим итогам 2008 г. в МИДе России. 16 января 2009 г.

[3] Интервью С.В. Лаврова абхазскому общественно-политическому журналу «Апсны», февраль 2009 г.

Что касается Организации договора о коллективной безопасности (ОДКБ), то Россия будет и дальше прилагать усилия, чтобы активизировать её деятельность, сделать полноценным участником постоянно действующей Конференции по вопросам европейской безопасности. До сих пор НАТО оставался глухим к предложениям о развитии диалога с ОДКБ, что объяснялось, во-первых, нежеланием усиливать международный авторитет этой организации, и, во-вторых, её невысоким потенциалом. Формат переговоров по ДЕБ может изменить ситуацию в отношении первого, а наполнение организационного каркаса ОДКБ реальным содержанием — в отношении второго. Этому должно способствовать подписанное в июне 2009 г. на саммите ОДКБ Соглашение о формировании коллективных сил оперативного развёртывания (КСОР). До недавнего времени они существовали в значительной степени на бумаге (Коллективные силы быстрого развёртывания), но к 2010 г. было создано достаточно мощное воинское соединение. ОДКБ может набрать вес и в рамках урегулирования ситуации в Афганистане как важной площадки для развития её отношений с НАТО. Посредством сотрудничества по решению проблем этой страны Москва будет также стимулировать интерес США и НАТО к деятельности ШОС, в рамках которой Россия предложила провести специальную конференцию по Афганистану.

Особенности российских предложений

Надо сказать, что тогда, в июне 2008 г., инициатива российского президента была за рубежом замечена, но в целом проигнорирована. К ней отнеслись как к декларации, которая диссонирует с привычными для Запада форматами решения вопросов безопасности. Оставить её без внимания казалось самым простым решением. Было необходимо, чтобы нарыв несоответствия вызовов европейской безопасности и существующих механизмов её обеспечения где-то прорвался, что и случилось два месяца спустя в Закавказье. Если поначалу в евроатлантических столицах к берлинским идеям Медведева не проявили большого интереса, то в российских коридорах власти, напротив, приступили к их формализации. В новой Концепции внешней политики Российской Федерации в разделе IV «Региональные приоритеты» говорится: «Главной целью российской внешней политики на европейском направлении является создание по-настоящему открытой, демократической системы общерегиональной коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство Евро-Атлантического

региона — от Ванкувера до Владивостока... Именно на это направлена инициатива заключения Договора о европейской безопасности, старт разработке которого можно было бы дать на общеевропейском саммите». Становилось ясно, что новый приоритет России в области европейской безопасности — всерьёз и надолго.

После Пятидневной войны на Кавказе, когда смолкли пушки и немного улеглась лихорадочная дипломатическая активность по постконфликтному урегулированию, об идее ДЕБ в Европе вновь вспомнили, но на этот раз как о предложении, имеющем конкретную, а не абстрактную для Евросоюза и НАТО ценность. Концептуальную тяжеловесность ему придало оглашение Д. Медведевым в августе 2009 г. «пяти принципов» внешней политики России, в которые идея ДЕБ органично вписывалась: Россия признаёт первенство основополагающих принципов международного права; мир должен быть многополярным; Россия не хочет конфронтации ни с одной страной и не собирается изолироваться; безусловный внешнеполитический приоритет — защита жизни и достоинства российских граждан, где бы они ни находились; наличие регионов, и не только приграничных, в которых у России есть привилегированные интересы. Эти принципы показывали решимость России действовать в обновлённой внешнеполитической системе координат, если даже другие пока не собираются это делать.

Именно на такую увязку «пяти принципов» и берлинской инициативы указал Д. Медведев на встрече с участниками международного клуба «Валдай» в сентябре 2008 г. По его словам, необходимо выстроить другую архитектуру безопасности, потому что имеющаяся даёт капитальные сбои. Однополярная система доказала свою неспособность справиться с требованиями времени, что наглядно показала авантюра Грузии, а война в Закавказье привела к утрате Россией последних иллюзий по поводу надёжности действующей системы безопасности. Более того, чтобы подчеркнуть значение для России Пятидневной войны в качестве рубежа, который задаёт новый отсчёт времени, Медведев сравнил значение августовских событий для России со значением 11 сентября 2001 г. для США. Позже, в ноябре 2008 г., в Послании Федеральному Собранию эта же мысль была выражена другими словами: грузино-южноосетинский конфликт зафиксировал формирование качественно новой геополитической ситуации[1]. (Характеризуя внешнеполитические итоги 2008 г., С. Лавров так скажет о главном из них: Россия в основном

[1] Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию. 5 ноября 2008 г.

завершила период «сосредоточения»[1].) На Валдайском форуме, как и в берлинской речи, был озвучен и ряд базовых принципов, на основе которых предлагалось разрабатывать ДЕБ: опора на современную систему международного права, на верховенство ООН в международных отношениях, на концепцию полицентричного мира.

Более подробное обоснование получил в выступлениях российского президента тезис о непригодности НАТО как фундамента для перестройки системы европейской безопасности. Именно история расширения альянса с 1991 г. убедила политический класс России, что устные договорённости и уверения абсолютно недостаточны для обеспечения безопасности страны. Кроме того, в своё время был упущен исторический шанс по приглашению России в ряды альянса, что, конечно же, требовало от него смелости и готовности к глубокой трансформации. Повторно шанс на выстраивание равноправных отношений на евроатлантическом пространстве не был использован после 2001 г., когда США, несмотря на взлёт проамериканских настроений в России, НАТО и Европе в целом, пустились на односторонние действия. Наконец, со временем изменились критерии приёма государств — претендентов в НАТО, среди которых всё большую роль играли соображения стратегического сдерживания России. Отсюда такой постоянный упор в выступлениях Медведева на теме неделимости безопасности, неприемлемости крепить свою безопасность за счёт безопасности других.

Важно отметить, что ни В. Путин, ни Д. Медведев не драматизировали складывающуюся в последние годы ситуацию с расширением НАТО и его последствиями до такой степени, чтобы хотя бы раз поддержать тезис о призраке новой холодной войны. А ведь в западной печати этот тезис выдвигался многократно. Так, на первую обложку журнала «Тайм» от 25 августа 2008 г. были помещены слова: «Как остановить новую холодную войну». Новый российский президент не раз заявлял, в том числе и на заседании Валдайского форума, и на Конференции по мировой политике во французском Эвиане в октябре 2008 г., что происходящее после событий в августе не укладывается в конструкцию холодной войны. Идеологическое противостояние не возродить, и «новый Фултон» никому не угрожает. То, что действительно имеет место, — это «острая фаза продолжающегося кризиса всей евроатлантической политики»[2].

---

[1] Стенограмма выступления С.В. Лаврова на пресс-конференции, посвящённой внешнеполитическим итогам 2008 г. МИД России, 16 января 2009 г.

[2] Выступление Д.А. Медведева на Конференции по мировой политике в г. Эвиан, Франция. 8 октября 2008 г.

Следующим шагом в развитии берлинской инициативы стало выступление Д. Медведева в Эвиане, в котором в определённой степени была конкретизирована идея ДЕБ. Более развёрнутую и структурированную форму получила система принципов, подводимая под концепцию общеевропейской безопасности. Среди них выделились наиболее общие: полицентричный мир, коллективные начала в международном праве, отказ государства от силы как инструмента политики, центральная роль ООН в международных отношениях, строгое выполнение международных обязательств, уважение суверенитета и территориальной целостности, а также впервые заявленный в этом контексте принцип недопустимости навязывания другим государствам собственного национального права и решений внутреннего суда.

Второй ряд принципов, или элементов, напрямую связанных с берлинской инициативой, включали предложения по закреплению в тексте ДЕБ в юридически обязывающей форме базовых принципов безопасности на евро-атлантическом пространстве, единства подходов к предупреждению и мирному урегулированию конфликтов на этом пространстве, гарантий обеспечения равной безопасности, включая отказ от развития военных союзов в ущерб безопасности других. Универсальность Договора в рамках евро-атлантического пространства подчёркивалась тем, что ни одно государство или организация не должны иметь эксклюзивного права на поддержание мира и стабильности в Европе. В содержательной части Договора предлагалось установить базовые параметры контроля над вооружениями и новые механизмы взаимодействия по проблемам распространения ОМУ, наркотрафика и терроризма.

Давалось и более чёткое определение самого предмета Договора — безопасности. В отличие от её широкого толкования в формате ОБСЕ, включающем, помимо военного, экономический и гуманитарный аспекты, Россия предлагала сосредоточиться на военно-политических вопросах, т.е. на вопросах «жёсткой безопасности». Ясно обозначались участники переговорного процесса — руководители всех государств Европы и всех ключевых организаций евро-атлантического пространства.

Россия не против того, чтобы включить в повестку дня переговоров по ДЕБ вопросы нераспространения, т.е. вопросы стратегической безопасности, что было бы направлено на усиление заинтересованности США в российской инициативе. Насколько практично будет такое расширение тематического «меню» Конференции по евробезопасности, не приведёт ли оно к её отягощению, пока сказать сложно. Но трудно

не согласиться с тем, что главное — начать разговор, рассчитанный на достаточно длительное время, а не пытаться положить на стол переговоров детализированный проект ДЕБ до того, как началась сама дискуссия о его содержании и наполнении.

Нацеленность на реализацию берлинской инициативы проявилась и во внешнеполитическом разделе Послания Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. В нём содержится уже традиционная установка на формирование полицентричной международной системы, на проведение прагматичной многовекторной политики, включая форматы «Большой восьмёрки», «Группы двадцати», ШОС, БРИК, АТЭС и др. Интересно, что, возможно, впервые говорится о необходимости создания не только региональной, но глобальной архитектуры безопасности, в рамках которой приоритет отдаётся именно евро-атлантическому пространству, объединяющему Россию, ЕС и США. Так как к ноябрю 2008 г. совместные инициативы Евросоюза и России в Закавказье уже фактически привели к решению основных задач кризисного урегулирования, в арсенале российского президента появился новый аргумент в пользу жизнеспособности идеи конструктивности общеевропейского сотрудничества в области безопасности: «...урегулирование южноосетинского кризиса продемонстрировало возможность результативных европейских решений».

Эта же идея не раз высказывалась и российским министром иностранных дел С. Лавровым. В статье «О перспективах отношений между Россией и Европейским союзом» он писал: «Глубину ресурсов внешнеполитического взаимодействия выявила совместная работа по урегулированию кавказского кризиса. Думаю, что теперь в свете уроков этого кризиса и наши партнёры лучше поймут логику российских предложений по переводу нашего диалога по вопросам внешней безопасности из консультационной в сферу принятия совместных решений»[1].

Настойчивое продвижение руководством России берлинской инициативы постепенно приносило свои плоды. Важную роль сыграл и личностный фактор. Президент Франции Н. Саркози в качестве лидера страны — председателя Евросоюза во второй половине 2008 г. проявил недюжинную энергию по сплочению ЕС перед лицом мирового экономического кризиса и недопущению эскалации напряжённости между ЕС и Россией после Пятидневной войны. Он же первый из политических лидеров ведущих западноевропейских государств публично поддержал, хотя и не в полной мере, предложения Медведева по безопасности. Произошло это на саммите Россия—ЕС в Ницце

[1] МИД Российской Федерации. Департамент информации и печати. 16 января 2009 г.

в ноябре 2008 г. Саркози высказался за проведение международной встречи на высшем уровне. Причём его видение сути такой встречи совпало с мнением российского президента — это должен быть не разовый саммит, а начало многоэтапного и многостороннего процесса выработки новых договорённостей. В то же время Франция, поддержав идею саммита, высказалась за его проведение в рамках ОБСЕ, причём в традиционном формате, т.е с обсуждением всех трёх «корзин», тогда как Россия предлагала организовать тематическую панъевропейскую встречу на высшем уровне, включая представительство НАТО, ЕС, ОБСЕ, ОДКБ и СНГ, сосредоточившись на обсуждении идеи ДЕБ. О признании Саркози обоснованности опасений России о ситуации в области безопасности свидетельствовало и его согласие с тем, что развёртывание США третьего позиционного района ПРО в Европе ничего не добавляет к безопасности, а только усложняет ситуацию[1]. Д. Медведев, со своей стороны, подтвердил готовность провести общеевропейский саммит на базе ОБСЕ, подчеркнув важность привлечения к нему таких европейских институтов, как НАТО, ЕС, ОДКБ и СНГ.

Уже на другой день после саммита в Ницце российский президент принял участие во встрече «Группы двадцати» в Вашингтоне. Главным пунктом в повестке дня была борьба с мировым экономическим кризисом, что дало возможность президенту Российской Федерации вернуться к теме комплексного характера глобальных проблем. Действительно, институциональная система мирового управления, доставшаяся в наследство XXI столетию, всё больше обнаруживала свою несостоятельность сразу по нескольким направлениям, включая экономику и безопасность. «Мы наблюдаем, — заявил Д. Медведев, — неадекватность многих созданных в то время (после Второй мировой войны. — *Авт.*) международных структур и систем (включая структуры безопасности)»[2]. Не случайны и терминологические совпадения в выступлениях политиков и государственных чиновников разных стран на тему кризисных явлений. Так, министр финансов США Г. Полсон призвал не допустить, чтобы финансовая безопасность одних обеспечивалась за счёт финансовой безопасности других.

---

[1] Совместная пресс-конференция Президента Российской Федерации, Президента Франции и председателя Комиссии ЕС по итогам 22-го саммита Россия—ЕС 14 ноября 2008 г.

[2] Выступление Президента Российской Федерации на рабочем заседании глав государств и правительств «Группы двадцати» 15 ноября 2008 г.

Глава 30. Переговорный процесс

Основные игроки

Встречи и переговоры в разных международных форматах, постоянное обращение Москвы к теме создания новой архитектуры евробезопасности, позиция президента Франции способствовали тому, что на состоявшемся в начале декабря 2008 г. заседании Совета министров иностранных дел ОБСЕ в Хельсинки по инициативе российской стороны прошло предметное обсуждение идеи ДЕБ. Именно тогда был дан старт институционализации процесса его согласования и отработки на общеевропейском уровне. Российская инициатива получила поддержку таких государств, как Франция, Германия, Испания, Греция, Словакия, Турция, Португалия и др. Россия вновь, как и на саммите с ЕС в Ницце, выдвинула идею тематического панъевропейского саммита. На этот раз дополнительный вес этому предложению придала его поддержка со стороны министров иностранных дел семи стран — членов ОДКБ (России, Белоруссии, Армении, Казахстана, Киргизии, Узбекистана, Таджикистана). Со стороны западных государств одобрили идею Испания и Италия. Париж, а за ним и ряд других европейских столиц выразили заинтересованность в традиционном саммите ОБСЕ.

Благоприятным для России фактором стал переход в 2009 г. поста страны — председателя ОБСЕ к Греции. Новый действующий председатель ОБСЕ, министр иностранных дел Д. Бакоянни свой первый зарубежный визит в новом качестве совершила в Москву. До этого она изложила свои приоритеты на Постоянном совете организации и среди них — совершенствование и повышение эффективности ОБСЕ. Произошли и изменения в отношении Москвы к этой организации. Если раньше она была в основном объектом критики, как, например, в «Обзоре внешней политики РФ 2007 г.», и в более приглушённом виде — в берлинской речи Д. Медведева и в Концепции внешней политики Российской Федерации 2008 г., то теперь необходимо было принимать во внимание тот факт, что именно площадка ОБСЕ может стать основной по продвижению идеи Европейской конференции по безопасности. На переговорах в Москве между Лавровым и Бакоянни вопрос о разработке ДЕБ занял важное место. Одним из итогов стала договорённость о начале работы в июне 2009 г. Ежегодной конференции ОБСЕ по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ), учреж-

денной в рамках ОБСЕ в 2002 г. (см. выше гл. 27. ОБСЕ). Таким образом, удалось закрепить идею проведения встречи на высоком уровне для обсуждения ДЕБ, высказанную на хельсинкской встрече СМИД ОБСЕ в декабре предыдущего года.

Подтверждения заинтересованности в проведении конференции удалось добиться и от Евросоюза на встрече С. Лаврова с внешнеполитической «тройкой» ЕС в феврале 2009 г. Российский министр повторил желание Москвы разрабатывать ДЕБ, используя все возможные площадки, включая ОБСЕ, диалог Россия–ЕС, Совет Россия–НАТО, форумы неправительственных организаций, экспертные сообщества. От позиции Евросоюза в значительной степени зависит успех переговорного процесса по ДЕБ. И здесь ситуация складывается достаточно благоприятно.

С 1 декабря 2009 г. наконец вступил в силу Лиссабонский договор, и конституционный кризис остался позади. Одним из прояснившихся в результате вопросов стало создание поста Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Тем самым сделан очередной шаг в направлении развития Общей внешней политики и политики в области безопасности (ОВПБ) и Общей политики безопасности и обороны (ОПБО)[1]. Конечно, здесь есть свои ограничители. Во-первых, ОПБО развивается крайне медленно и, очевидно, ещё долгое время будет находиться в тени НАТО. Во-вторых, верховным представителем стала К. Эштон, представительница Великобритании, что отнюдь не предполагает её расположенности к поддержке российских внешнеполитических инициатив. В своём выступлении на Мюнхенской конференции по безопасности в 2010 г. она обошла стороной не только тему Договора, но и в целом концепцию панъевропейской системы безопасности. В то же время, говоря о современных вызовах, Эштон указала на необходимость совместных действий США, ЕС и России.

И всё же Евросоюз потенциально представляет собой более конструктивного партнёра по сравнению с НАТО в переговорах по ДЕБ. Здесь многое зависит от того, какая страна является председателем ЕС, кто возглавляет Еврокомиссию, кто занимает другие ключевые посты в брюссельской бюрократической иерархии, как ведут себя основные столицы Европы. Несомненно то, что в сфере безопасности с ЕС у Москвы немало общих интересов, что демонстрирует взаимодействие сторон и в рамках «квартета» по Ближнему Востоку, и в рам-

---

[1] В Лиссабонском договоре Европейская политика безопасности и обороны (ЕПБО) была переименована в ОПБО.

ках «Группы шести» по решению вопроса иранской ядерной программы. Евросоюз проявил неоднозначное отношение к планам развёртывания в Европе «третьего позиционного района ПРО» США, расширения НАТО на Украину и Грузию, к событиям в Закавказье в августе 2008 г. Продолжаются переговоры между ЕС и Россией по новому соглашению о сотрудничестве. Есть перспективы развития их взаимодействия на базе «дорожной карты» по пространству внешней безопасности. Об этом свидетельствует опыт совместной работы в Центральноафриканской Республике и в Чаде. Очевидная тема для общих усилий — борьба с пиратством у берегов Сомали.

Учитывая сохранение большой, а нередко определяющей роли ведущих государств ЕС в формировании общих подходов этой организации, благоприятный фон для продвижения внешнеполитической инициативы России создало председательство в ЕС Франции во второй половине 2008 г., Испании в первой половине 2010 г. и достаточно последовательное продвижение диалога с Россией по ДЕБ Италией и Германией. Берлин наравне с Парижем и государствами Бенилюкса остаётся приверженным развитию внешнеполитических и оборонных структур Евросоюза. На Мюнхенской конференции в феврале 2010 г. новый министр иностранных дел ФРГ Г. Вестервелле подтвердил намерение Германии работать над проектом создания полноценной европейской армии. В то же время Германия не проявляет активную поддержку инициативы Москвы и занимает больше выжидательную позицию.

Что касается Испании, то в 2009 г. благоприятная для России позиция Мадрида была засвидетельствована в ходе мартовского российско-испанского саммита. Стороны подписали Декларацию о стратегическом партнёрстве. На пресс-конференции по итогам переговоров премьер-министр Р. Сапатеро заявил о необходимости треугольника Россия–ЕС–США для создания стабильного и безопасного мирового порядка, а в отношении новой архитектуры безопасности выразил уверенность в том, что эта архитектура является достижимой. Д. Медведев, со своей стороны, отметил, что западные партнёры периодически предлагают конкретизировать идею ДЕБ. «Имеется в виду простая вещь, — сказал российский президент, — до тех пор, пока существуют в Европе различные государства, относящиеся... к различным блокам... безопасность в Европе на универсальной основе может быть обеспечена только на основе такого договора»[1]. Также он подтвердил, что, с точки зрения Москвы, не стоит замыкаться на какой-либо одной переговорной площадке для обсуждения ДЕБ. Со времени визита российского прези-

[1] http://archive.kremlin.ru/appears/2009/03/03/2215_type63377type63380_213602.shtml.

дента Испания продолжала занимать наиболее конструктивную позицию, помимо Италии, в отношении ДЕБ. На Мюнхенской конференции в феврале 2010 г. испанский министр иностранных дел М. Моратинос заявил о том, что Россия является одним из столпов новой европейской архитектуры безопасности. Он также отметил, что эта архитектура включает и страны Средней Азии. Это могло быть истолковано, как готовность Испании рассматривать ОДКБ в качестве полноправного участника ДЕБ.

В течение 2009 г. в целом позитивно складывались отношения между Россией, НАТО и США. Этому способствовала смена администрации в Вашингтоне, желание новой команды Б. Обамы «перезагрузить» отношения с Москвой. Жестом доброй воли со стороны последней стало согласие и практическое обеспечение транзита через российскую территорию грузов для Международных сил по содействию безопасности в Афганистане. В общее «потепление климата» внесло свой вклад и возобновление деятельности Совета Россия–НАТО, замороженной по инициативе альянса после Пятидневной войны.

Очевидным свидетельством повышения шансов начать серьёзный общеевропейский диалог в области военно-политической безопасности стала 45-я Мюнхенская конференция, состоявшаяся в феврале 2009 года[1]. Практически все крупные политики, представляющие западные страны, включая Х. Солану и Я. де Хооп Схеффера, выступили в пользу нормализации и развития отношений с Россией по вопросам стратегической и региональной безопасности. Говоря об идее ДЕБ, Солана предложил формулу «Хельсинки плюс». Таким образом, у концепции «Хельсинки-2» появилась альтернатива. В отношении берлинской инициативы Д. Медведева наиболее чётко высказалась канцлер Германии А. Меркель. В своей речи она поддержала идею активного участия России в формировании архитектуры европейской безопасности, которая выстраивалась бы на базе сотрудничества между ЕС, организациями Европы по безопасности и Россией.

Интересны и следующие два момента в её выступлении. Во-первых, Меркель обратилась к России с пожеланием подробней изложить свои взгляды по ДЕБ, хотя и не поставила это условием проведения общеевропейской конференции. Позиция же Москвы заключается в том, что концептуальное обоснование этой идеи уже имеется и никем не оспаривается, а её детализация и должна стать задачей панъевропейского совещания. Во-вторых, Меркель, рассуждая о новых вызовах для Евро-

[1] См.: 45-я Мюнхенская конференция по безопасности: наступит ли «политическая весна»? // Компас. 2009. № 7. С. 3–16.

пы, использовала понятие сетевой безопасности, хорошо гармонирующее с берлинской инициативой. Действительно, последнюю может ждать успех, если формат обсуждения новых механизмов обеспечения европейской военно-политической безопасности выйдет за пределы переговорной площадки исключительно НАТО или ОБСЕ. В то же время новый паньевропейский формат не должен привести к появлению новой переговорной иерархически выстроенной структуры, отдающей приоритет той или иной организации.

Полновесно на Мюнхенской конференции прозвучало и выступление бывшего немецкого министра иностранных дел Ф.-В. Штайнмайера, занимавшего этот пост до распада «большой коалиции» после парламентских выборов в Германии в сентябре 2009 г. До этого он привлёк к себе внимание мировой прессы за неделю до вступления в должность нового президента США. Тогда Штайнмайер обратился к нему с открытым письмом, в котором призвал Обаму поддержать предложения Д. Медведева по новой архитектуре европейской безопасности. «После окончания холодной войны, — писал Штайнмайер, — были большие планы по созданию общей зоны безопасности от Ванкувера до Владивостока. За 20 лет мы недалеко продвинулись по этому пути». Более того, он раскритиковал идею о том, что НАТО должны принадлежать эксклюзивные права на установление и поддержание мира.

В Мюнхене министр повторил ключевые положения своего письма. Он подтвердил стремление Германии способствовать созданию панъевропейской системы безопасности с полноправным участием России. В то же время Штайнмайер высказал и критику. «Я боюсь, — заявил он, — что (общее пространство безопасности) останется мечтой, если мы попытаемся создать его с помощью нового юридически обязывающего договора, заключение которого потребует многих лет переговоров и неопределённости перспектив его ратификации в более чем 50-ти национальных парламентах». Однако при внимательном рассмотрении противоречий в позициях Берлина и Москвы нет. Москва, предложив заключить юридически обязывающее соглашение как цель общеевропейских переговоров, понимает, что её достижение займёт значительное время. Кроме того, стремление достичь искомого результата не препятствует решению отдельных проблем европейской безопасности «по ходу дела». Главное — создать климат доверия, вырваться из прокрустова ложа блокового мышления. Перефразируя известный лозунг: «Движение не менее важно, чем конечная цель», С Штайнмайером были также связаны российские надежды по созданию «группы мудрецов» или «группы друзей» для проработки предложений Москвы. Присоединиться к ней были готовы испанцы и поляки, интерес проявляли

французы, англичане, греки. К сожалению, продвижения по этому направлению добиться не удалось.

Политика Германии в отношении России, олицетворяемая фигурами Г. Шрёдера, Ф.-В. Штайнмайера, а теперь и А. Меркель, позволяет уверенно относить эту страну к группе «друзей России» в ЕС. Однако немало сложностей в восприятии нашей страны в Германии всё-таки существует. Так, опрос немецких экспертов на рубеже 2008–2009 гг. принёс неоднозначные результаты[1]. 73% опрошенных считают, что на Европейской конференции по вопросам безопасности, за которую ратует Москва, надо провести переговоры с Россией только по отдельным пунктам. По качеству отношений с другими странами Россия заняла лишь 12-е место, оказавшись позади Китая, Польши, Индии, Бразилии и др. Политическая система России оценена 66% опрошенных как автократия с элементами демократии, хотя 78% признали, что Россия, хотя и медленно, развивается в демократическом направлении. Чаще всего Россию рассматривают как надёжного партнёра в сфере борьбы с терроризмом, но это лишь 10% респондентов. 11% считают, что Россия должна стать членом НАТО. В то же время 81% опрошенных согласны с тем, что она является важной державой по созданию мирового порядка; 69% считают, что Россия и ЕС имеют много общих интересов; 74% — что Запад должен искать диалога с Россией; 56% — что с Россией надо расширять партнёрство на всех уровнях. Кроме того, Россия заняла третье место в рейтинге ведущих политических держав вслед за США и Китаем, обогнав ЕС в целом и каждую из европейских стран в отдельности.

Развитие событий в 2009 г. показало, что идея ДЕБ прочно заняла своё место в переговорной повестке дня по вопросам безопасности на евро-атлантическом пространстве. Её обсуждения проходили в разных многосторонних форматах, на политическом, дипломатическом, экспертном уровнях. Быстрого прогресса, что было ожидаемо, не происходило, но к концу года тем не менее дискуссия в этой сфере заметно продвинулась вперёд. Особенно это было видно по линии Организации безопасности и сотрудничества в Европе. После Хельсинкского СМИД в декабре 2008 г. важным этапом стало совместное заседание в Вене Форума по сотрудничеству в области безопасности (ФСОБ) и Постоянного совета ОБСЕ в феврале 2009 г. На нём российская делегация распространила в качестве официального документа необязыва-

---

[1] Опрос элит «Направления немецкой внешней политики». Немецкий Совет по внешней политике (DGAP) и группа dimap. 18 декабря 2008 г. — 28 января 2009 г. (www.aussenpolitikstudie.de).

ющее письменное изложение позиции (на дипломатическом жаргоне — «нон-пейпер»), отражающее российское видение ключевых тематических блоков будущего Договора. Его ключевые моменты были изложены в выступлении заместителя министра иностранных дел России А. Грушко. Среди них: тезис о юридически обязывающей форме Договора, об участии всех организаций в сфере безопасности, включая ОДКБ, в его разработке, о неуместности каких-либо предварительных условий для начала серьёзного разговора о панъевропейской структуре безопасности, о центральной роли фактора доверия в её построении. Что касается предварительных условий, то среди них чаще всего значатся так называемые Стамбульские увязки, т.е. требование к Москве возобновить своё участие в ДОВСЕ и тесно с этим связанное урегулирование российско-грузинских отношений. Однако, очевидно, что по этим пунктам Россия не намерена идти на уступки.

Мяч оказался на стороне западных партнёров России. То, что он там застрял на значительное время, объясняется не только внутренними для Европы факторами, но, конечно же, и привходящими. Среди них главный — это «пересменка» в Вашингтоне и ожидание в Европе американского ответа на российскую инициативу. Характерным стало признание министра иностранных дел Франции Б. Кушнера, сделанное в январе 2009 г., что европейские государства не готовы принимать решений по важнейшим политическим вопросам до смены власти в США и занимают выжидательную позицию[1]. В своём послании Д. Медведеву в феврале 2009 г. Б. Обама ограничился туманным обещанием начать с Москвой «серьёзный разговор» о форуме по европейской безопасности. На деле борьба в американских коридорах власти между противниками и сторонниками сближения с Россией достигла своего промежуточного результата лишь к лету 2009 г., когда «перезагрузка» была осенена визитом в Москву американского президента. Но даже после этого отношение США к идее ДЕБ осталось в лучшем случае прохладным.

Разъяснительная же работа среди европейских партнёров продолжалась. Во время визита в Финляндию в апреле 2009 г. Д. Медведев в своём выступлении в Университете Хельсинки вновь уделил значительное внимание вопросу ДЕБ. Он заявил, что в Договоре должны быть зафиксированы единые механизмы мирного урегулирования конфликтов и базовые принципы контроля над вооружениями[2]. Интересно то, что российский президент внимательно отнесся к предло-

---

[1] http://top.rbc.ru/politics/26/09/2008/248274.shtml.

[2] http://news.kremlin.ru/news/3806.

жению рассматривать суть Договора как «Хельсинки плюс». На Западе пока доминирует мнение, что именно «Хельсинки плюс», т.е. повышение эффективности ОБСЕ, — максимум того, на что может рассчитывать Москва. Проект же ДЕБ изначально строился на тезисе об атрофии ОБСЕ, которая рассматривалась лишь как один из треков для обсуждения и реализации Договора. Судя по выступлению С. Лаврова на 46-й Мюнхенской конференции в феврале 2010 г., в котором он повторил тезис об упущенном шансе на трансформацию ОБСЕ в 1990-е гг. в полноценную организацию по безопасности, Москва всё же твёрдо стоит на формуле «Хельсинки-2»[1]. После визита в Финляндию президент России ещё не раз во время выступлений за рубежом разъяснял суть проекта ДЕБ. Так было, например, на 64-й сессии ГА ООН в сентябре 2009 г., где он обратил внимание на универсальность принципа неделимости безопасности, и в речи перед Народной скупщиной Сербии в октябре.

Определённым шагом, облегчающим переговорный процесс между Россией и западными структурами, стал саммит НАТО, прошедший в апреле 2009 г. во французском Страсбурге и германском Келе. На нём официально возобновил работу Совет Россия–НАТО. Обращает на себя внимание то, что в Декларации безопасности альянса отсутствовало какое-либо упоминание о предложениях Москвы. Среди международных организаций, с которыми НАТО была готова укреплять сотрудничество, ОДКБ не значилась. Одновременно в Декларации на видном месте стоял тезис о неделимости безопасности для членов блока — принцип, имеющий в НАТО юридически обязывающую силу в отличие от его политической декларированности в Основополагающем акте 1997 г. и в Римской декларации 2002 г. Позиция альянса в отношение ДЕБ прояснилась во время визита нового генерального секретаря в Москву в декабре 2009 г. Трек СРН фактически блокировался для серьёзного обсуждения. «Конечно, мы можем обсуждать (Договор. — *Авт.*) в СРН, — заявил А.Ф. Расмуссен. — Но первостепенной и естественной площадкой для обсуждения этих предложений является ОБСЕ...»[2]. В то же время для России открывались новые возможности укрепить заинтересованность НАТО в сотрудничестве: Расмуссен привёз с собой новые предложения об увеличении российской помощи Международным силам содействия безопасности (МССБ — ИСАФ).

---

[1] На 46-й Мюнхенской конференции по безопасности // Компас. 2010. № 7. С. 12.

[2] NATO and Russia, partners for the future. Выступление генерального секретаря НАТО в МГИМО. 17 декабря 2009 г.

Важную роль в институционализации процесса обсуждения ДЕБ играет Ежегодная конференция по обзору проблем в области безопасности (ЕКОБ), стартовавшая в июне 2009 г. в Вене. Именно на ней в выступлении С. Лаврова произошло официальное представление российских идей по ДЕБ. Центральным разделом доклада российского министра стало изложение четырёх «основных смысловых блоков» будущего Договора[1]. Первый из них подтверждает базовые принципы отношений между государствами, провозглашённые в Хартии европейской безопасности, в документах ОБСЕ и Совета Россия–НАТО, но теперь — в юридически обязывающей форме. Во втором блоке предлагается изложить базовые принципы развития режимов контроля над вооружениями, укрепления доверия, сдержанности и разумной достаточности в военном строительстве. Третий блок должен содержать юридически закреплённые принципы урегулирования конфликтов. Наконец, четвёртый блок предназначен для описания механизмов взаимодействия государств и организаций по противодействию новым угрозам и вызовам, включая распространение оружия массового уничтожения, международный терроризм, незаконный оборот наркотиков и другие виды трансграничной организованной преступности. Таким образом, ранее высказываемые Москвой подходы приобретали структурированный вид, что позволяло выйти на предметное обсуждение текста Договора.

Новизна российских предложений заключалась и в том, что вместо созыва тематического панъевропейского саммита, который отодвигался на среднесрочную перспективу, предлагалась встреча руководителей ОБСЕ, НАТО, ЕС, СНГ и ОДКБ на основе Платформы кооперативной безопасности, одобренной ОБСЕ в 1999 г. С одной стороны, Россия соглашалась перейти на пониженную скорость по достижению конечной цели, с другой — подтверждала свою решимость не ограничивать обсуждения ДЕБ рамками ОБСЕ.

Соображения концептуальные и прикладные

Настойчивость российской стороны в разъяснении своих позиций оставляла всё меньше белых пятен в аргументации в пользу ДЕБ. Становилось очевидным, что продолжать критиковать российскую инициа-

[1] www.mid.ru/brp_4.nsf/2fee282eb6df40e643256999005e6e8c/aded9c34ee795d2bc32575de003 decd1? OpenDocument.

тиву за легковесность и непродуманность становится всё более неубедительным. Москва не раз давала понять, что осознаёт трудности реализации её предложения. Именно поэтому она выразила готовность вести обсуждение ДЕБ сразу на нескольких треках, включая ОБСЕ, Россия–Евросоюз, Совет Россия–НАТО. Наличие у российской стороны понимания сложности поставленной задачи демонстрируется и тем, что Договор представляется как зонтичный документ, утверждающий общие политико-правовые рамки общеевропейской системы безопасности, а не как подробное и детальное описание всех входящих в неё составляющих и режимов. Это осознаёт всё большее число иностранных экспертов. «Недостаточную детализацию (проекта ДЕБ. — *Авт.*), — писал Э. Монаган из Оборонного колледжа НАТО в Риме, — нельзя воспринимать, как демонстрацию того, что Москва несерьёзно относится к этим идеям»[1].

По ходу времени Москва предпринимала систематические усилия для более подробного изложения выдвинутых ранее идей, корректировала свои позиции. В результате по большинству вопросов, изначально поставленных скептиками, появились вполне чёткие ответы. Возьмём вопрос о «добавленной стоимости» ДЕБ, т.е. сомнения о востребованности новой структуры безопасности в Европе. Казалось бы, критики резонно ставят вопрос: зачем создавать новую структуру, если Европейский континент насыщен уже существующими? Объяснение вполне убедительно: обязательства по имеющимся соглашениям выполняются селективно и не в полном объёме, и примеры отношения западных партнёров к выполнению ДОВСЕ или к своим обязательствам по Основополагающему акту 1997 г. показательны. Причём, никто не собирается списывать со счётов накопленное наследие сотрудничества в области европейской безопасности и подменять, например, ДОВСЕ, Договор по открытому небу или Венский документ 1999 г. Вместо этого предлагается начать с того, чтобы провести инвентаризацию существующих обязательств в военно-политической области.

Нельзя признать состоятельным аргумент об отсутствии новизны в предлагаемой Россией системе принципов Договора. Так, в статье 3 главы I «Кодекса поведения, касающегося военно-политических аспектов безопасности», принятого в Будапеште в декабре 1994 г. на сессии Специального комитета ФСОБ ОБСЕ, говорится, что государства-участники «убеждены, что безопасность неделима и что безопасность каждого из них неразрывно связана с безопасностью всех дру-

---

[1] *Monaghan A.* Russia's «Big Idea»: «Helsinki-2» and the reform of Euro-Atlatic Security. (www.ndc.nato.int/research/report.html).

гих государств-участников. Они не будут укреплять свою безопасность за счёт безопасности другого государства...». В том же документе в статье 12 главы IV заявлено: «Каждое государство-участник будет поддерживать лишь такой потенциал, который соизмерим с законными индивидуальными и коллективными потребностями в области безопасности, принимая во внимание свои обязательства по международному праву». А статья 13 гласит: «...Ни одно из государств-участников не будет предпринимать попыток добиться военно-политического господства над каким бы то ни было другим государством-участником».

Принцип неделимости безопасности, занимающий одно из ключевых мест в концепции ДЕБ, действительно, не нов (помимо Кодекса поведения можно привести в пример Парижскую хартию 1990 г., Основополагающий акт 1997 г., Хартию европейской безопасности 1999 г.). Однако, с точки зрения Москвы, какой в этом толк, если на деле этот принцип не реализуется. Например, расширение НАТО или нератификация западными странами ДОВСЕ выхолащивают его, идя вразрез со статьями 12 и 13 Кодекса поведения. Следовательно, выход в том, чтобы заново провозгласить основополагающие принципы безопасности на общеевропейском пространстве, разбросанные в настоящее время по нескольким документам, и придать их исполнению юридическую силу по подобию уставных документов НАТО.

Важную роль играют не только концептуальные подходы России к обеспечению своей безопасности, но и предельно приземлённые соображения. Многие критики идеи ДЕБ, в особенности — настойчивости Москвы в отстаивании необходимости юридически обязывающей формы Договора, — намеренно или по незнанию игнорируют крайнюю озабоченность России происходящими в последние годы событиями у её границ. Необходимо помнить, что президент Д. Медведев охарактеризовал угрозу включения Украины в НАТО как «экзистенциальную». Как многие в Европе не сразу поняли, какой шок испытали в США 11 сентября 2001 г., как это изменило представление американцев о собственной безопасности, так многие за рубежом до сих пор не осознают, как изменилось представление России о собственной безопасности после грузинской агрессии в Южной Осетии. Медведев сравнил последствия Пятидневной войны для России с последствиями террористических атак на США. Тот, кто считает оба тезиса (об Украине и о Пятидневной войне) натянутыми и чрезмерными, не понимает, во-первых, всей специфики особых отношений между Украиной и Россией, за многие столетия накрепко вросших друг в друга, а, во-вторых, всей отчаянности положения, в котором оказалась Россия в ночь с 7 на 8 августа 2008 г.

Другой часто задаваемый вопрос: почему российская сторона настаивает на включении в Договор только проблематики «жёсткой безопасности»? Потому что именно в сфере безопасности в отличие от экономической и гуманитарной областей прогресс в последние два десятилетия был скромным и по меньшей мере однобоким. Кроме того, если заключение юридически обязывающего договора даже по одной «корзине» ОБСЕ вызывает столько скепсиса, то какой смысл замахиваться на все три? В свете этого не более как формальной можно считать отсылку, используемую критиками ДЕБ, к статье 2 главы I Кодекса поведения, в которой сказано, что «государства-участники подтверждают актуальность своей всеобъемлющей концепции безопасности, впервые изложенной в Заключительном акте, которая устанавливает взаимосвязь между поддержанием мира и уважением прав человека и основных свобод...». Как констатация этот принцип ни у кого не вызывает возражений, под ним давно все подписались. Куда труднее облечь в юридическую форму хотя бы часть заявленного тезиса.

Российские переговорщики демонстрировали достаточную гибкость, проявляя готовность включить в повестку дня переговоров по ДЕБ темы новых угроз и «мягкой безопасности», в том числе проблемы терроризма и пиратства, однако выступают против их чрезмерной рыхлости в случае подключения тематики экономической, энергетической или экологической безопасности. С другой стороны, российская сторона готова к тому, чтобы широко толковать саму «жёсткую безопасность», включив в неё проблематику оружия массового уничтожения, и тем самым сделать идею ДЕБ более привлекательной для заокеанских партнёров.

«Процесс Корфу»

В июне 2009 г. на греческом острове Корфу состоялась неформальная встреча министров иностранных дел стран — участниц ОБСЕ. Его итоги можно расценивать как один из первых осязаемых результатов активности России по реформированию европейской системы безопасности. По инициативе Греции, страны-председателя, был запущен «процесс Корфу», цель которого — повышение эффективности ОБСЕ, развитие диалога по проблемам европейской безопасности и восстановление взаимного доверия. По сути, это была долгожданная, хотя и неформальная, реакция этой организации на берлинскую инициативу Д. Медведева. Москва рассчитывает на то, что благодаря этому процессу удастся восстановить баланс между тремя «корзинами» ОБСЕ, продвинув диалог в области «жёсткой безопасности».

В декабре 2009 г. собрался очередной 17-й СМИД ОБСЕ в Афинах, на котором все стороны подтвердили приверженность целям «процесса Корфу». В его формате была также одобрена «дорожная карта», включающая семь составляющих, причём первые четыре совпадают с венскими предложениями С. Лаврова по «основным смысловым блокам». Российская дипломатия дала осторожные оценки «процессу Корфу», но, безусловно, оценила его потенциал. «В России понимают, что ДЕБ и корфуский процесс — два отдельных политических явления, — пишет В. Воронков, директор Департамента общеевропейского сотрудничества МИДа, — которые не противоречат общей цели восстановить высокий уровень доверия в евроатлантическом регионе от Ванкувера до Владивостока»[1]. Скажем больше: на сегодняшний день это единственный трек, который предоставляет реальный шанс на реформирование ОБСЕ, хотя только что отошедший от перрона поезд реформы этой организации может легко сойти с рельс, пожелай так группа государств-участников или даже отдельно взятая влиятельная страна.

Благоприятным для дальнейшего продвижения российских предложений по треку ОБСЕ явилось и то, что Грецию в качестве страны — председателя ОБСЕ сменил Казахстан, избранный на этот пост в качестве коллективного кандидата государств СНГ. Формально это произошло на специальном заседании Постоянного совета ОБСЕ в январе 2010 г. в Вене. Астана поддерживает по принципиальным вопросам идею ДЕБ (ожидать этого от следующего председателя ОБСЕ в 2011 г. — Литвы — не приходится). Не случайно Казахстан выдвинул предложение созвать в 2010 г. саммит ОБСЕ, тем более что это год трёх юбилеев: 35-летия Хельсинкского Заключительного акта, 65-летия окончания Второй мировой войны и 20-летия Парижской хартии.

Саммит 56 членов ОБСЕ состоялся в Астане 1–2 декабря 2010 г. после перерыва в десять с лишним лет. Он завершился единогласным принятием Астанинской декларации «Навстречу сообществу безопасности», в которой подчёркнута приверженность духу Хельсинки и основополагающим принципам организации. Вместе с тем ряд насущных проблем ОБСЕ решён всё же не был, прежде всего, в организационной сфере, где необходимо выработать и принять устав и другие учредительные документы.

Дальнейшее отношение России к ОБСЕ как к центральной площадке обсуждения и реализации проекта ДЕБ, на чём настаивает большинство западных партнёров, будет зависеть от темпов реформирова-

---

[1] *Воронков В.* Договор о европейской безопасности: после Корфу // Индекс безопасности. 2009. № 3–4. С. 147.

ния самой организации. Действительно, в своём нынешнем виде, когда у неё нет своего устава, когда фактически она является набором совещательных механизмов без правосубъектности и правоспособности, в отличие, например, от НАТО, ограничивать «территорию» обсуждения ДЕБ исключительно рамками нереформированной ОБСЕ — значит обрекать этот проект на прозябание. Позиции России и западных партнёров здесь совпадут в том случае, если, в том числе благодаря переговорному процессу по обновлённой архитектуре европейской безопасности, ОБСЕ встанет на путь превращения в полноценную организацию по смыслу главы VIII Устава ООН «Региональные соглашения». Пока же лучшая характеристика ОБСЕ — рыхлость и инструментарность, т.е. её использование в своих интересах разными игроками и группами государств. Вместе с тем Россия старается полностью использовать трек ОБСЕ и в её нынешнем виде, стремится не упустить любого шанса для продвижения переговоров по ДЕБ. За время, прошедшее после берлинского выступления Д. Медведева, российская дипломатия выдвинула целый ряд инициатив. Одна из них — под общим «зонтиком» ОБСЕ разбить работу по тематическим блокам ДЕБ по разным устоявшимся переговорным площадкам. Например, в Хельсинки обсуждать принципы межгосударственных отношений, в Женеве — контроль над вооружениями, в Белграде — принципы урегулирования региональных конфликтов, в Вене — механизмы мониторинга и меры доверия[1].

Главные препятствия на пути ДЕБ

Одним из главных препятствий на пути ДЕБ может стать позиция США. До 2010 г. Вашингтон лишь ограничивался туманными обещаниями рассмотреть предложения Москвы. Ситуация стала проясняться после того, как 29 ноября 2009 г. на официальном сайте Президента России появился проект Договора о европейской безопасности[2]. Государства, занимавшие ранее выжидательную позицию, в том числе США, стали высказываться более определённо. В своём выступлении в военной академии Франции в январе 2010 г. Х. Клинтон, комментируя ДЕБ, заявила: «Неделимость безопасности — ключевая составляющая предложений (России. — *Авт.*). И это цель, которую

---

[1] *Воронков В.И.* Новая архитектура безопасности в Европе — путь вперёд // Международная жизнь. 2009. № 6. С. 20.

[2] www.kremlin.ru/news/6152.

мы разделяем вместе с другими идеями, содержащимися в российских предложениях и подтверждающими принципы Хельсинкского Заключительного акта и Основополагающего акта НАТО–Россия. Однако мы считаем, что эту цель лучше всего достигать в контексте существующих организаций, таких как ОБСЕ и Совет НАТО–Россия, а не с помощью переговоров о новых договорах... очень долгий и трудоёмкий процесс»[1]. Тем самым, государственный секретарь США дала понять, что выступает против идеи новых юридически обязывающих соглашений, а это сердцевина проекта ДЕБ.

Однако для обоснования своего мнения США используют скорее предлоги, чем причины, ведь именно так выглядит ссылка на трудности переговорного процесса, который стремится запустить Россия. Причины же, что очевидно, кроются в том, что США устраивает сложившаяся иерархия организаций по безопасности в Европе, на вершине которой находится НАТО, устраивает то, что деятельность ОБСЕ и СРН строится на политических декларациях и лишь в альянсе принцип неделимости безопасности закреплён юридически. Невозможно спорить с тем, что в Европе существуют привилегированные и непривилегированные зоны безопасности, различные её уровни. То, что принцип неделимости безопасности недостаточно закрепить лишь как норму «мягкого» права, демонстрировалось не раз. Например, на саммите Россия–НАТО в Бухаресте в апреле 2008 г. итоговый документ не был принят просто из-за того, что ряд стран НАТО отказались включить в него ссылку на этот принцип[2].

Скептическое отношение к ДЕБ Х. Клинтон высказала и в преддверии 46-й Мюнхенской конференции по вопросам безопасности в феврале 2010 г. На этот раз она разъяснила, что США разделяют тезис о необходимости обеспечения неделимости безопасности, но не согласны с подходами. С. Лавров так прокомментировал это заявление: «Это немного странно, потому что если бы такой критерий определял отношение любого государства к инициативе партнёров, то мы никуда не сдвинулись бы. Например, я тоже мог бы сказать, что мы разделяем цели, которые НАТО ставит перед собой в Афганистане, но не согласны с подходами... Мы обязаны по каждому вопросу, который волнует то или иное государство, разговаривать и стараться ответить по существу, а не формально»[3].

---

[1] *Clinton H.* Remarks on the Future of European Security. L'Ecole Militaire. Paris, 29 January 2010.

[2] *Воронков В.И.* Указ. соч. С. 17.

[3] Стенограмма выступления и ответов на вопросы СМИ С. Лаврова на пресс-конференции по итогам переговоров с Г. Вестервелле. Берлин, 5 февраля 2010 г.

Позиция США не обязательно станет камнем преткновения в продвижении ДЕБ: многое будет зависеть от ведущих держав Европы, в первую очередь, Франции, Германии, Италии, Испании. В Великобритании, при всём изначальном стремлении дистанцироваться от внешней политики Т. Блэра, Г. Браун в целом продолжил без изменений следовать курсом «особых отношений» с США, что с 1997 г. стало означать идентичность стратегических подходов во внешней политике двух стран. Не вызывает сомнений, что в отношении Договора Лондон будет придерживаться линии Вашингтона. Что касается российско-британских отношений, то после ухода Блэра они только ухудшились. Не стоит ожидать в них быстрой оттепели и после парламентских выборов в мае 2010 г., на которых одержала победу Консервативная партия, сформировавшая правящую коалицию с Партией либеральных демократов. Британия, помимо государств Балтии и Польши, проявила наибольшую жёсткость в отношении Москвы в августе 2008 г., автоматически и мгновенно заняв антироссийскую позицию. Всё те же британцы, прибалты и поляки — активные противники другого проекта безопасности на этот раз уже в самом Евросоюзе — Общей политики обороны и безопасности, точнее — наполнения её реальным содержанием. Именно в этих странах наиболее громко раздаются предостережения в отношении инициативы России на основании того предлога, что «Кремль стремится использовать разногласия в Западном альянсе»[1].

На пути ДЕБ стоят не только соображения, связанные с сохранением роли НАТО, или опасения по поводу сложности и трудности переговорного процесса, в который должны быть вовлечены свыше 50 государств. Большой помехой остаются стереотипы, клише, фантомы прошлого в головах многих западных политиков и экспертов. В атмосфере глубоко укоренившегося недоверия искать компромиссы, тем более в сфере «жёсткой безопасности», крайне трудно. «Если Россия и часть Европы, — пишет один из известных британских исследователей внешней политики России, — то она живёт в предшествующей эпохе. ...Ускорение европейской интеграции в последние двадцать лет оставили её позади, она ещё больший аутсайдер, чем такие страны, как Турция...»[2]. В инициативе Москвы усматривают плохо прикрытую попытку консолидировать свои позиции «региональ-

---

[1] *Lo Bobo.* Medvedev and the new European security architecture (www.opendemocracy.net. 2009-08-03).

[2] Ibidem.

ной державы» на постсоветском пространстве, стремление закрепить за собой статус наравне с США и всей суммой государств ЕС. «Говоря проще, — пишет тот же автор, — в российском сознании грубая сила важнее географической близости, экономической взаимозависимости и культурной общности». Эти и подобные им голоса словно из прошлого. Если бы они определяли климат международных отношений в далёкие 1970-е гг., Заключительный акт в Хельсинки никогда не был бы подписан.

Идея «Хельсинки-2» ставится критиками ДЕБ в один ряд с такими, с их точки зрения, пустыми, но амбициозными затеями, как «ось Москва–Пекин–Дели», или БРИК. На основании того, что Договор предусматривает лишь проблемы «жёсткой безопасности», Россию обвиняют в пренебрежении «мягкой» силой и гуманитарным измерением. В рамках такого мышления каждое проявление российской дипломатией гибкости и готовности идти на компромисс воспринимается как слабость и изначальная ущербность идеи ДЕБ, в каждом действии Москвы усматривается подвох. Широкое распространение в Евросоюзе и в США таких настроений — существенный фактор, тормозящий переговорный процесс.

Проект Договора: критика и аргументы

После своего обнародования 29 ноября 2009 г. проект ДЕБ привлёк большое внимание, вызвал многочисленные комментарии. Одни из них априори предвзятые, другие требуют разъяснений. Рассмотрим лишь некоторые из них. На СМИД ОБСЕ в декабре 2009 г. министр иностранных дел Франции Б. Кушнер заявил, что российские предложения обходят стороной проблему «грузино-российского конфликта». Британский представитель в ОБСЕ И. Клифф связал рассмотрение предложений Москвы с «разрешением кризиса» вокруг ДОВСЕ. Определённо можно сказать, что попытки обусловить переговоры по ДЕБ какими-либо привязками будут непродуктивны, так как заставят выступать Москву с заранее оборонительных позиций[1].

С. Пайфер, бывший помощник заместителя госсекретаря США и бывший посол в Украине, а ныне старший сотрудник Брукингского института, считает проект Договора «крайне двусмысленным», указы-

[1] www.armscontrol.org/act/2010_01-02/EuropeanSecurity. Russia Drafts European Security Pact.

вая на статью 2[1]. В ней участники Договора берут на себя обязательство не осуществлять действий, затрагивающих безопасность других участников. Если формулировка принимается в нынешнем виде, то, по мнению, Пайфера, это приведёт к многочисленным спорам о смысле статьи. Так, Россия заявит, что расширение НАТО затрагивает её безопасность, а для альянса будет неприемлемо ставить принятие своих решений в зависимость от желания Москвы. Слабость этой позиции заключается в том, что её логика априори отрицает необходимость подписания ДЕБ, смысл которого — в создании панъевропейской системы безопасности без разделительных линий. Естественно, реализация ДЕБ невозможна без изменений в стратегическом мышлении НАТО, как и других организаций по безопасности в Европе. Какой смысл заключать новый договор, если хотеть оставить всё по-старому? Что касается прикладных моментов, то, во-первых, Договор предусматривает, что все обязывающие решения принимаются исключительно консенсусом (ст. 6 и 8). Во-вторых, Договор не наложит вето на какие-либо решения НАТО, даже на гипотетические решения о его дальнейшем расширении. Но согласно статьям 3–6 он создаст механизм консультаций, изменит ситуацию, когда важные решения в области безопасности принимаются какой-либо стороной за закрытыми дверями, а мнение других считается маргинальным. Существующие в Европе механизмы консультаций не раз доказывали свою неэффективность. Так случилось во время бомбардировок НАТО Югославии. Во время нападения Грузии на Южную Осетию информация наблюдателей ОБСЕ о приготовлениях Тбилиси к нападению не была доложена Постоянному совету ОБСЕ, и необходимые меры не были приняты. В СРН ряд членов и вовсе заблокировал просьбу России о созыве срочного заседания.

Другой бывший помощник заместителя госсекретаря США Д. Крамер из Фонда Маршалла охарактеризовал проект Договора как «разочаровывающий»[2]. Он считает, ссылаясь на приостановление Россией своего членства в ДОВСЕ и признание независимости Абхазии и Южной Осетии, что в случае принятия Договора Россия сама окажется его нарушителем. То есть на Москву перекладывается ответственность за существующие проблемы в сфере европейской безопасности. Такая точка зрения не имеет под собой твёрдого основания. Во-первых, критиковать Россию за приостановление членства в ДОВСЕ по крайней мере странно, так как ни одна из стран НАТО и ЕС его вовсе не ратифицировала. Во-вторых, ставить вопрос о новых закавказских госу-

[1] Ibidem.

[2] Ibidem.

дарствах также неуместно. Не увязывает же Россия участие в Договоре тех западных стран, которые признали Косово. Что касается вопроса о территориальной целостности Грузии, то действия России в Закавказье не поставили под сомнение её приверженность этому принципу. Ещё в 1970 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла документ, согласно которому каждое государство обязано уважать территориальную целостность другого государства, но не в случае применения им силы против национальных меньшинств на своей территории. В начале XXI в. этот принцип получил развитие в доктрине «ответственность по защите». В-третьих, Договор призван носить характер рамочного и «зонтичного» и не должен содержать конкретные решения существующих проблем в области европейской безопасности. Предназначение Договора в том, чтобы на его базе такие решения были приняты.

С точки зрения бывшего высокопоставленного сотрудника Комитета Сената США по разведке Г. Шмитта, директора программы стратегических исследований в Американском институте предпринимательства, проект Договора лишает США и их союзников возможности устанавливать связи с государствами, которые находятся, по мнению России, в сфере её влияния[1]. На это можно возразить, что, во-первых, Россия не оперирует понятием сфер влияния и не препятствует ни одному государству проводить выгодную ему внешнюю политику. В ДЕБ не содержится ни одного неизвестного ранее в международном праве принципа, но теперь эти принципы закрепляются юридически, как это делается в документах НАТО. Во-вторых, ДЕБ направлен не на создание или закрепление каких-либо зон влияния, а на прямо противоположное — на отказ от блокового мышления и на создание единого европейского пространства безопасности.

Э. Монаган из оборонного колледжа НАТО в Риме высказывает, среди прочего, следующее замечание: расхождение между амбициозностью проекта ДЕБ и весом России в мире, её внутренним потенциалом (проблема «стратегического диссонанса»)[2]. Действительно, Россия при всех её ресурсах и влиянии не может сравниться по мощи с Советским Союзом, а ОДКБ не может сравниться с ОВД, и то, что удалось Москве в 1975 г., не гарантировано ей теперь. Львиная доля успеха в реализации ДЕБ, а добиться его можно будет лишь в течение

---

[1] www.armscontrol.org/act/2010_01-02/EuropeanSecurity. Russia Drafts European Security Pact.

[2] См.: *Monaghan A.* Russia's «Big Idea»: «Helsinki 2» and the reform of Euro-Atlantic Security. P. 3 (www.ndc.nato.int/research/report.html); *Monaghan A.* At the table or on the menu? Moscow's proposals for strategic reform. Research Report. Rome: NATO Defence College. June 2009. P. 1.

нескольких лет, зависит не только от мастерства российской дипломатии, но и от таких прагматичных показателей, как доля страны в мировом ВВП или её способность проецировать в первую очередь свою «мягкую» силу. И здесь всё в руках самой России.

Часто в критических замечаниях в адрес ДЕБ звучит тезис о том, что этот проект не реализуем, так как у России и Запада разные представления о сути безопасности. В подтверждение этого указывается на то, что Договор предлагается заключить лишь по «жёсткой корзине», т.е. по традиционным военным угрозам, тогда как другие государства оперируют понятием комплексной безопасности, включающим экономическую, гуманитарную и иные составляющие, как прописано в документах ОБСЕ. Почему Москва предлагает обратить внимание прежде всего на военно-политические аспекты безопасности, выше уже писалось. Что касается подходов к концепции безопасности, то они у России принципиально не отличаются от подходов других стран и организаций. Достаточно ознакомиться со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой 13 мая 2009 г. Основными критериями, по которым определяется состояние национальной безопасности, являются в первую очередь: уровень безработицы, децильный коэффициент (соотношение доходов 10% наиболее и 10% наименее обеспеченного населения), уровень роста потребительских цен, уровень государственного внешнего и внутреннего долга в процентном отношении от ВВП, уровень обеспеченности ресурсами здравоохранения, культуры, образования и науки в процентном отношении от ВВП[1].

* * *

Анализ развития международных отношений в последние годы, позиция Москвы по основным событиям в области мировой и европейской безопасности демонстрируют следующие ключевые составляющие внешней политики России:

— независимая внешняя политика, последовательная защита национальных интересов и государственного суверенитета;
— стремление к политико-дипломатическому урегулированию конфликтов, использование силы как крайнего средства разрешения международных и региональных конфликтов;
— ООН как несущая опора системы международных отношений;
— США как основной партнёр в решении проблем стратегической безопасности;

[1] http://archive.kremlin.ru/text/docs/2009/05/216229.shtml.

— первостепенное значение евро-атлантического и евро-азиатского пространств с точки зрения обеспечения внешнеполитической безопасности России и в региональном, и глобальном измерениях;
— создание вокруг России и по возможности на всём европейском пространстве зоны безопасности одновременно с обеспечением стратегической глубины внешней политики России в более отдалённых от неё регионах мира.

Берлинская инициатива, ставшая во многом продолжением внешней политики предшествующего периода, но одновременно обладающая новым качеством, её развитие и детализация с июня 2008 г. представляют собой наиболее значимую и перспективную новацию в сфере безопасности в период президентства Д. Медведева.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Коллектив авторов, как видно из содержания монографии, стремился максимально охватить важнейшие проблемы европейской безопасности. Он прекрасно сознаёт, что полностью это сделать не удалось, да, видимо, и никогда не окажется под силу кому-либо. Слишком безбрежна, многогранна и многолика эта сложнейшая проблема XX и XXI вв. Авторы надеются и верят, что аспекты, которые они обошли или исследовали недостаточно полно, будут гораздо лучше изучены их коллегами, и желают им всяческих успехов на этом нелёгком, но таком захватывающем пути.

Говоря об основных выводах по существу исследованных проблем, необходимо вновь вернуться к основному факту значимости европейского направления во внешней политике России, её подходах к глобальной и региональной безопасности. Тем более что в последние годы первого десятилетия XXI в. были обновлены и приняты основные концептуальные документы по этим вопросам: Концепция внешней политики Российской Федерации (12 июля 2008 г.), Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (12 мая 2009 г.) и Военная доктрина Российской Федерации (5 февраля 2010 г.).

Хотя в целом все эти три важнейших документа однозначно характеризуют основные интересы и политику России на европейском направлении, есть всё же нюансы, благодаря которым они дополняют или уточняют друг друга. Поэтому, чтобы избежать многословного цитирования, изложенные в этих важнейших документах позиции можно было бы (их словами) суммировать.

Во-первых, приоритетным направлением внешней политики России является развитие двустороннего и многостороннего сотрудничества с государствами — участниками СНГ. При этом ОДКБ рассмат-

ривается в качестве главного межгосударственного инструмента, призванного противостоять региональным вызовам и угрозам военно-политического и военно-стратегического характера.

Во-вторых, главной целью российской внешней политики на европейском направлении является создание по-настоящему открытой, демократической общерегиональной системы коллективной безопасности и сотрудничества, обеспечивающей единство евро-атлантического региона — от Ванкувера до Владивостока, не допуская его новой фрагментации и воспроизводства прежних блоковых подходов, инерция которых сохраняется в нынешней европейской архитектуре, сложившейся в эпоху холодной войны. Россия выступает за достижение подлинного единства Европы, без разделительных линий, путём обеспечения равноправного взаимодействия России, Европейского союза и США.

В-третьих, Россия выступает за всемерное укрепление механизмов взаимодействия с Европейским союзом, включая последовательное формирование общих пространств в сферах экономики, внешней и внутренней безопасности, образования, науки и культуры. Долгосрочным национальным интересам России отвечает формирование в ЕвроАтлантике открытой системы коллективной безопасности на чёткой договорно-правовой основе.

В-четвёртых, Россия готова к развитию отношений с Организацией Североатлантического договора на основе равноправия и в интересах укрепления всеобщей безопасности в евро-атлантическом регионе.

В-пятых, определяющим фактором в отношениях с НАТО останется неприемлемость для России планов продвижения военной инфраструктуры альянса к её границам. Первая из основных внешних военных опасностей — стремление наделить силовой потенциал НАТО глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру альянса к границам Российской Федерации, в том числе путём расширения блока.

В-шестых, в основные задачи по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов входит укрепление коллективной безопасности в рамках ОДКБ и наращивание её потенциала, усиление взаимодействия в области международной безопасности в рамках СНГ, ОБСЕ, ШОС, развитие отношений в этой сфере с другими межгосударственными организациями (ЕС и НАТО)[1].

---

[1] См.: Совет Безопасности Российской Федерации. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (http://www.scrf.gov.ru/news/436.html). С. 3–4. МИД Российской Федерации. Департамент информации и печати. Концепция внешней политики Российской Федерации (www.mid.ru). С. 15, 16, 17. Президент России. Официальный сайт (www.kremlin.ru.). Военная доктрина Российской Федерации. С. 3, 5.

Конечно, эти главные тезисы не отражают полностью всего многообразия основных документов в области внешней политики и безопасности. Однако они всё же достаточно чётко характеризуют российский курс на европейском, евро-атлантическом, да отчасти и евроазиатском направлениях.

Проведенное исследование постоянно касается вопроса о том, в какой мере реальная политика современной России отвечает перечисленным целям, задачам и установкам. Причём с пониманием, что сплошные успехи и победы в политике любого государства присутствуют лишь в пиаровской версии. Реальная же политика любой страны наряду с успехами и достижениями включает и неудачи, и срывы, и отступления. Именно так и складывается международная жизнь.

В европейской политике новой России (если вывести за скобки начало 1990-х гг. и ельцинско-козыревский волюнтаризм), как показывает проведенное исследование, весьма последовательно реализовывался курс, очерченный в перечисленных выше основных документах. Что не исключает неудач, которые достаточно объективно оценены в проделанной работе. Причём оценки сопровождаются и практическими предложениями о преодолении негативных явлений или последствий. Однако общий баланс оценок — всё же, прежде всего, позитивный. Россия достаточно успешно отстаивает свои национальные интересы в Европе, да и в мире в целом. Но это удаётся не всегда, потому что международные отношения — многополярный, многосторонний процесс, его конечные результаты формируются под воздействием множества многоплановых факторов и взаимодействия — как позитивного, так и негативного — различных сил и на европейской, и на глобальной арене. Авторы монографии стремились посильно отобразить эту сложность и многогранность, не забывая подвести конечный баланс сформулированных многоликих выводов.

Анализируя всю сложнейшую проблему, а точнее, комплекс проблем безопасности Европы, авторы стремились по возможности видеть этот комплекс в глобальном контексте, в рамках всей системы международных отношений на нашей планете. Само собой разумеется, что эти рамки выглядят по-одному, когда речь идёт о стратегических вооружениях, системах ПРО или нераспространении ОМУ; по-другому — при исследовании проблем наркотрафика, нелегальной иммиграции или глобального климата; по-третьему — в важнейших сферах экономики. Но все эти взаимосвязи очевидны и требуют к себе пристального внимания.

На первом плане при рассмотрении этого комплекса взаимозависимостей находятся проблемы отношений России с Западом, что ес-

тественно, именно к последнему относится подавляющая часть сегодняшней Европы. Достаточно лишь вспомнить, как массированно поддержали ведущие страны Европы решение России и Соединенных Штатов подписать 8 апреля 2010 г. новый договор об ограничении стратегических наступательных вооружений. Поэтому в монографии периодически возникает рассмотрение изученных вопросов в системе отношений РФ–ЕС–США. Авторы стремились затронуть и другую геополитическую сторону России — евро-азиатскую, связь этой стороны с евро-атлантическими аспектами, но надо признать, что делали это недостаточно. Хотя взаимосвязь существует и постоянно даёт о себе знать, и кому, как не России с её геополитической ролью и на Западе, и на Востоке реализовывать её. Взаимозависимость европейской и азиатской безопасности как важнейших составных элементов безопасности глобальной — это, конечно, важнейшая самостоятельная тема, хотя в данной работе ей всё же уделено недостаточно внимания. Можно надеяться, что эта проблема будет более фундаментально разрабатываться в последующем.

Легко заметить, что в проведенном исследовании, особенно в оценке перспектив развития системы безопасности Европы, в авторском коллективе выступают и критики, и скептики, и всё же в большинстве своём оптимисты. И это отражение того, что в реальности имеет место в современном российском обществе, в том числе и в научном сообществе. Кому и в какой мере в каждом конкретном случае отдать предпочтение, решать прежде всего самим читателям.

*

Сведения об авторах

Гриневский Олег Алексеевич — Чрезвычайный и Полномочный посол Российской Федерации, руководитель Центра Европа–США Института Европы РАН, профессор РГГУ. 40 лет — с 1957 г. посвятил дипломатической службе, работая в МИДе СССР и России. Участвовал в разработке и заключении Договоров о запрещении ядерных испытаний 1963 г., ДНЯО 1968 г., ОСВ-1 и ПРО 1972 г. В 1984 г. назначен главой делегации СССР на Стокгольмской конференции, где в 1986 г. было подписано Соглашение о мерах доверия и безопасности в Европе. Затем руководитель делегации СССР на переговорах в Вене, завершившихся заключением ДОВСЕ. В 1991–1997 гг. — посол СССР и Российской Федерации в Швеции. Является автором 15 индивидуальных и коллективных книг, изданных в России, США, Швеции, Германии.

Громыко Алексей Анатольевич — д.полит.н., заместитель директора Института Европы РАН, руководитель Центра британских исследований. Руководитель европейских программ Фонда «Русский мир». Старший ассоциированный член колледжа Святого Антония (Оксфордский университет). Член учёного совета Института Европы, редколлегии журнала «Современная Европа», Диссертационного совета Дипломатической академии МИДа России. Лауреат премии Фонда содействия отечественной науке за 2004 и 2006 гг. Соучредитель российского движения «За укрепление демократического мирового правопорядка и в поддержку ООН». Автор ряда индивидуальных и коллективных монографий, посвящённых Великобритании. Президент Ассоциации европейских исследований России (АЕВИС).

Данилов Дмитрий Александрович — к.э.н., заведующий Отделом европейской безопасности Института Европы РАН. Специалист по проблемам российской внешней политики, европейской и международной безопасности, отношениям России с Евросоюзом, НАТО, другими структурами евроатлантической безопасности. Автор более 150 публикаций, в том числе 5 монографий. Член редколлегии журнала «Современная Европа».

Журкин Виталий Владимирович — д.и.н., профессор, академик РАН, почётный директор Института Европы РАН, Советник Президиума РАН. Автор более 200 научных трудов, в том числе 9 монографий и соавтор более чем 40 монографий. Председатель Правления Ассоциации европейских исследований, член Научного совета МИДа, Российского Пагуошского комитета. Действительный член Европейской академии наук, искусств и литературы, Всемирной академии наук. Лауреат Государственной премии СССР. За пределами России работы опубликованы в Германии, Великобритании, Франции, США, Канаде, Японии, Италии, Австрии, Финляндии, Норвегии, Латвии и др. странах.

Иванов Иван Дмитриевич — д.э.н., профессор, академик РАН, главный научный сотрудник Института Европы РАН. Работал зам. Постоянного представителя России при Европейском союзе (1997–1999). Заместитель Министра иностранных дел по экономике (1999–2001). Автор 10 монографий и многих статей по мировой экономике и международной торговле, включая отношения Россия–ЕС. Глава Советской переговорной делегации при заключении с ЕС первого Соглашения о сотрудничестве 1989 г.

Кавешников Николай Юрьевич — к.полит.н., руководитель Центра политической интеграции Института Европы РАН, доцент МГИМО(У) МИДа России. Сфера научных интересов: отношения между Россией и Европейским союзом, энергетическая политика ЕС, институциональные исследования ЕС. Автор более 80 научных работ, включая семь публикаций в зарубежных изданиях.

Кандель Павел Ефимович — к.и.н., заведующий Отделом политических исследований Института Европы РАН. Работал в Институте международных экономических и политических исследований РАН (1970–1990), с 1990 г. — в Институте Европы РАН. Автор многих работ по внешней и внутренней политике стран Юго-Восточной Европы и России, этнополитическим и межгосударственным конфликтам на Балканах и на постсоветском пространстве.

Мазур Антон Юрьевич — начальник отдела по контролю над обычными вооружениями Департамента по вопросам безопасности и разоружения МИДа России, член Делегации Российской Федерации на

переговорах в Вене по вопросам военной безопасности и контроля над вооружениями. Окончил МГИМО МИДа СССР (1987) и Высшие курсы при Военной академии Генерального штаба (2001). Круг интересов: проблемы европейской и субрегиональной безопасности и контроля над обычными вооружениями, меры укрепления доверия и безопасности в Европе, режим открытого неба.

Масленников Аркадий Африканович — к.э.н., главный научный сотрудник, руководитель Отдела экономических и социально-политических исследований Института Европы РАН. Работал младшим, затем старшим научным сотрудником ИМЭМО РАН (1957–1965), корреспондентом газеты «Правда» в Индии, Пакистане, Великобритании, редактором отдела и членом редколлегии этой газеты (1965–1989), заведующим пресс-центром Верховного Совета СССР, пресс-секретарем президента СССР М.С. Горбачёва (1989–1997), председателем наблюдательного совета Всероссийского биржевого банка.

Назаренко Виктор Иванович — д.э.н., профессор, академик Россельхозакадемии, главный научный сотрудник, руководитель Центра аграрных исследований Института Европы РАН, автор более 300 публикаций, в том числе 40 книг.

Пикаев Александр Алексеевич — к.полит.н., заведующий Отделом разоружения и урегулирования конфликтов Центра международной безопасности Института мировой экономики и международных отношений РАН.

Потёмкина Ольга Юрьевна — к.и.н., заведующий Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН, доцент кафедры европейской интеграции МГИМО (У) МИДа России. В России и за рубежом опубликованы работы по проблемам отношений России и Европейского союза, иммиграционной политики, сотрудничества Российской Федерации и ЕС в сфере внутренней безопасности.

Рогинко Сергей Анатольевич — к.э.н., руководитель Группы экологии и развития Института Европы РАН. Член Совета РАН по проблеме изменения климата и Киотского протокола. Член Научно-Экспертного совета при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Автор монографии «Киотская рулетка», брошюр, глав в монографиях, статей в российских и зарубежных СМИ. Участник глобального переговорного процесса по проблеме климата и Киотского протокола, включая конференции по линии ООН и «Большой восьмёрки».

Рубинский Юрий Ильич — д.и.н., профессор, руководитель Центра французских исследований Института Европы РАН, профессор Государственного университета — Высшей школы экономики. В 1956–1977 гг. —

заведующий сектором ИМЭМО АН СССР. Преподавал в университетах Франции, США, Великобритании, Германии, Китая, Пакистана, Индии. В 1978–1985 и 1987–1997 гг. — советник посольства СССР. Затем Российской Федерации во Франции. Имеет дипломатический ранг советника I класса. Командор французского ордена «Академические пальмы», лауреат премии Гизо Французской Академии.

Шариков Павел Александрович — к.полит.н., научный сотрудник Института США и Канады РАН. Закончил в 2005 г. факультет мировой политики Государственного университета гуманитарных наук. Специалист в области информационной безопасности.

Серия «Старый Свет — новые времена»

основана Институтом Европы РАН в 2007 году
и издается в издательстве «Весь Мир».

Руководитель проекта академик РАН *Н.П. Шмелёв*.

В серии вышли в свет и готовятся к выходу следующие книги:

Великобритания. Эпоха реформ
Под ред. Ал.А. Громыко. М.: Весь Мир, 2007. 536 с.

Франция. В поисках новых путей
Под ред. Ю.И. Рубинского. М.: Весь Мир, 2007. 624 с.

Юго-Восточная Европа в эпоху кардинальных перемен
Под. ред. А.А. Языковой. М.: Весь Мир, 2007. 352 с.

Испания: анфас и в профиль
Под ред. В.Л. Верникова. М.: Весь Мир, 2007. 480 с.

Северная Европа — регион нового развития
Под ред. Ю.С. Дерябина. М.: Весь Мир, 2008. 512 с.

Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе
Под ред. В.Я. Швейцера. М.: Весь Мир, 2009. 544 с.

Германия – вызовы XXI века
Под ред. В.Б. Белова. М.: Весь Мир, 2009. 792 с.

Вишеградская Европа: откуда и куда?
Два десятилетия по пути реформ в Венгрии, Польше, Словакии и Чехии
Под ред. Л.Н. Шишелиной. М.: Весь Мир, 2010. 568 с.

Россия в многообразии цивилизаций
Под ред. Н.П. Шмелёва. М.: Весь Мир, 2011. 896 с.

Социальная Европа в XXI веке
Под ред. М.В. Каргаловой. М.: Весь Мир, 2011. 528 с.

Безопасность Европы
Под ред. В.В. Журкина. М.: Весь Мир, 2011. 752 с.

По вопросам приобретения книг обращаться в издательство «Весь Мир»:
117342, Москва, ул. Бутлерова 17б.
Тел.: (495) 7390971; Факс: (495) 3348591;
e-mail:infor@vesmirbooks.ru; http:www.vesmirbooks.ru

Безопасность Европы / Под ред. В.В. Журкина — М.: Издательство
Б 40 «Весь Мир», 2011 — 752 с. — (Старый Свет — новые времена)
ISBN 978-5-7777-0509-9

Книга представляет собой результат исследования многопланового комплекса проблем безопасности Европы, места и роли России в системе европейской безопасности, проведенного в Институте Европы РАН под руководством академика РАН В.В. Журкина. В этой фундаментальной монографии подробно рассмотрена сама структура системы безопасности Европы, её генезис, происходящие в ней изменения, достижения, неудачи и перспективы процесса совершенствования европейской безопасности. Авторы — авторитетные специалисты в области изучения проблем безопасности — ученые и дипломаты в своем анализе учитывали как инерционные тенденции, протянувшиеся из прошлого, так и новые явления, факторы, идеи, инициативы, зарождающиеся в настоящее время. Особое внимание в книге уделено проблеме соотношения военных и невоенных аспектов безопасности, отмечен постепенный рост роли последних. В их числе — экономическая безопасность как первостепенная, но не единственная составная часть совокупности проблем, именуемых в последние годы «мягкими» в отличие от «жёстких» военных и военно-политических. Спектр «мягких» угроз безопасности достаточно широк и продолжает увеличиваться за счет новых социальных, гуманитарных, экологических и иных сходных проблем.

Книга предназначена тем, кто имеет прямое отношение к вопросам выработки и проведения политики в области безопасности, а также независимым экспертам, обозревателям, ученым, преподавателям и студентам, изучающим международные отношения.

УДК 327
ББК 63.3(4)-6

Серия: Старый Свет — новые времена

Безопасность Европы

Под ред. В.В. Журкина

Редакторы *И.Б. Зорько, О.А. Зимарин*
Художники *А.Н. Глухов, И.А. Глухов*
Верстка *Е.А. Поташевская*
Корректор *А.А. Иванова*

Подписано в печать 20.01.2011. Формат 60 x 90 $^{1}/_{16}$
Печать офсетная. Гарнитура NewtonC.
Печ. л. 47,0. Тираж 1500 экз. Изд. № 11/10-и
Заказ №

ООО Издательство «Весь Мир»
117342, Москва, ул. Бутлерова, 17б
Тел.: (495) 739-09-71
Факс: (495) 334-85-91
E-mail: info@vesmirbooks.ru
http://www.vesmirbooks.ru

Издательский Дом «ИНФРА-М»
127247, Москва, ул. Полярная, дом 31в, стр. 1
Тел.: (495)363-42-60
Факс (495)363-92-12
E-mail books@infra-m.ru
http://www. infra-m.ru

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат»
143200, г. Можайск, ул. Мира, 93.
http://www.oaompk.ru, тел.: (495) 745-84-28, (49638) 20-685

ISBN 978-5-7777-0509-9

9 785777 705099

Книга представляет собой результат исследования многопланового комплекса проблем безопасности Европы, места и роли России в системе европейской безопасности, проведенного в Институте Европы РАН группой исследователей под руководством академика РАН В.В.Журкина. В монографии подробно рассмотрена структура системы безопасности Европы, её генезис, изменения, происходящие в ней, достижения, неудачи и перспективы – всё то, что было и будет одной из центральных тем современности.

Огромное внимание уделено в книге сложнейшей и многообразной совокупности традиционных военных и военно-политических проблем безопасности: международным конфликтам, путям их разрешения и возможностям предотвращения; деятельности военных и военно-политических союзов, системе договоров и соглашений об ограничении вооружённых сил и вооружений и мер, направленных на ослабление, уменьшение и устранение военной опасности.

При исследовании конкретных аспектов безопасности Европы учитывались как инерционные тенденции, протянувшиеся из прошлого, так и новые явления, факторы, идеи, инициативы, зарождающиеся в настоящее время.

В монографии рассмотрена проблема соотношения военных и невоенных аспектов безопасности. Становится всё более очевидным, что роль последних постепенно растёт. Поэтому им, и, прежде всего, экономической безопасности, уделено в книге повышенное внимание. Экономическая безопасность – первостепенная, но не единственная составная часть совокупности проблем, именуемых в последние годы «мягкими» в отличие от «жёстких» военных и военно-политических. Спектр «мягких» угроз безопасности достаточно широк и продолжает увеличиваться за счет новых социальных, гуманитарных, экологических и иных сходных проблем.

Серия *«Старый Свет – новые времена»* основана Институтом Европы РАН в 2007 году и выпускается издательством «Весь Мир».

www. vesmirbooks.ru